

<b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw  <b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju i Technologii  <b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Piotr Uściński – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii  <b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Filip Syrkiewicz – Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 323 40 33	<b>Data sporządzenia</b> 2023-01-24  <b>Źródło:</b> inicjatywa własna  <b>Nr w wykazie prac</b> UD257
---	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

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

Pierwszym etapem procesu stopniowego wygaszania użytkowania wieczystego była ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1495). Skutkiem przyjętych w tej ustawie rozwiązań było uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności. Skutek ten nastąpił z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. przy równoczesnym wykluczeniu – co do zasady – możliwości ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe. Stanowiło to wyraz dążenia ustawodawcy do stopniowej eliminacji użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego.

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

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

Dodatkową barierą dla przedsiębiorców są problemy z nabywaniem własności użytkowanych wieczysto gruntów zgodnie z obowiązującą w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasadą odpłatności za nabycie prawa własności. Reguła nakazująca pomniejszenie ceny rynkowej gruntu o wartość prawa użytkowania wieczystego w opinii Komisji Europejskiej wymaga modyfikacji w sposób eliminujący ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej. Z art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika bowiem jednoznacznie obowiązek stosowania przepisów o pomocy publicznej w odniesieniu do czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jednakże zarówno w ocenie Komisji Europejskiej, jak i organów reprezentujących podmioty publiczne, w sprzeczności z tą zasadą pozostaje reguła określona w ww. art. 69 ustawy o

gospodarce nieruchomościami w zakresie w jakim nakazuje zaliczanie kwoty równej wartości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na poczet ceny sprzedaży tej nieruchomości (ceny własności gruntu).

Z praktyki wynika, że opłaty za nabycie gruntu z zastosowaniem mechanizmu odpłatności określonego w obowiązującym art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami (cena gruntu pomniejszona o wartość prawa użytkowania wieczystego) sięgają szacunkowo poziomu od kilku do kilkudziesięciu procent wartości rynkowej gruntu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnoszono natomiast, że na gruncie szerokiej praktyki należność właściciela gruntu po skompensowaniu wartości prawa użytkowania wieczystego odpowiada średnio 14–20% wartości gruntu. Jednak od kilku lat, z uwagi na zgłoszone przez Komisję Europejską zastrzeżenia oraz prowadzone przez stronę polską negocjacje w sprawie wypracowania optymalnego dla uczestników obrotu mechanizmu odpłatności, organy sygnalizowały, że w większości przypadków wstrzymują się z rozpatrywaniem wniosków użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami do czasu uchwalenia nowych przepisów. Z uwagi na powyższe okoliczności liczba zawieranych w ostatnich latach umów sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego była niewielka. Z danych przekazanych przez wojewodów wynika, że w latach 2015-2021 zostało zawartych jedynie około 430 umów sprzedaży gruntu Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą.

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

W 2019 r. przystąpiono do opracowania założeń rynkowego modelu odpłatności przy nabywaniu przez użytkowników wieczystych własności gruntu, które były następnie konsultowane w procedurze prenotyfikacyjnej. Rozwiązania zawarte w przedkładanym projekcie zostały poddane ocenie Komisji i uwzględniają sformułowane wytyczne. Zaproponowano mechanizm wiążący ustalenie ceny sprzedaży gruntu na rzecz przedsiębiorcy z zasadami udzielania pomocy *de minimis*. Istotnym elementem, jaki miał wpływ na formułowanie nowej zasady, była konieczność zachowania spójności z zasadami odpłatności przyjętymi w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, gdyż beneficjentami tych rozwiązań byli również przedsiębiorcy, a więc kolejne grupy przedsiębiorców powinny nabywać grunty na tych zasadach odpłatności opartych o analogiczne założenia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dla zapewnienia zgodności tej zasady z regułami udzielania pomocy publicznej korzyść przedsiębiorcy obejmującą różnicę pomiędzy wartością rynkową gruntu i ustaloną ceną, będzie mogła zostać rozliczona w ramach limitu pomocy *de minimis*. W przypadku, gdy różnica ta przekroczy dostępny limit pomocy *de minimis* przedsiębiorca będzie zobowiązany do uiszczenia dopłaty, co zapewni zgodność mechanizmu odpłatności z wytycznymi Komisji Europejskiej wyrażonymi w sekcji 4.2 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu (Dz. Urz. UE C 262 z 19 lipca 2016 r.), że „zbycie nieruchomości publicznej po cenie niższej niż rynkowa powoduje konieczność zastosowania przepisów o pomocy publicznej”.

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

Dotychczasowy użytkownik wieczysty będzie miał możliwość oceny zasadności wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy w okolicznościach danej sprawy, uzależniając decyzję o złożeniu wniosku o nabycie od aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych.

Podsumowując projektowana reguła odpłatności dla użytkowników wieczystych opiera się na:

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

Zaproponowany mechanizm ustalania odpłatności za nabycie gruntów jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej pozwoli wynegocjować cenę w taki sposób, aby zminimalizować wysokość pomocy publicznej udzielanej w ramach limitu *de minimis*. W przypadku przedsiębiorców, którzy mają wykorzystany limit pomocy lub wartość udzielonej pomocy przekroczy dostępny limit, organ będzie ustalał

dopłatę do wartości rynkowej, bądź w przypadku gruntów jednostek samorządu terytorialnego strony umowy będą mogły przyjąć cenę na poziomie wartości rynkowej gruntu.

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

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

Projekt zawiera również zmianę do art. 17b ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 314), który reguluje zasady zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odwołuje się do zasady określonej w obowiązującym art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tym samym, w konsekwencji zmiany zasady wyrażonej w art. 69, dla zapewnienia spójności systemu zbywania gruntów na rzecz użytkowników wieczystych w Polsce projekt obejmuje również nowelizację ww. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Analogiczny charakter dostosowujący mają również zmiany zaproponowane w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Inne ustawy regulujące zasady zbywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobów publicznych (Lasy Państwowe, Agencja Mienia Wojskowego) odwołują się ogólnie do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, więc nie ma potrzeby dokonywania zmian konkretnych przepisów w tych ustawach.

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

Jedynym wyjątkiem, jaki wprowadza projektowana ustawa w generalnej, systemowej zasadzie odpłatności za grunt nabywany przez użytkowników wieczystego przewidzianej w niniejszym projekcie ustawy, jest wyłączenie tej nowej zasady wobec określonej grupy użytkowników wieczystych, którym ustawodawca przyznał wiele lat temu roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a mianowicie osób fizycznych będących w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych. Z uwagi na priorytet ochrony praw nabytych przyznanych ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314) projekt przewiduje w tej ustawie pozostawienie obowiązującej zasady zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nabycia nieruchomości, ale wprowadza jednocześnie termin na zgłoszenie roszczenia na tej zasadzie określony na dzień 31 grudnia 2025 r. (szersze wyjaśnienie w uzasadnieniu projektu). Założonym efektem takiego rozwiązania jest definitywne zamknięcie okresu przejściowego, w którym będzie obowiązywała dotychczasowa zasada ustalania odpłatności za przekształcenie i w konsekwencji dalsze kompleksowe stosowanie w systemie prawnym nowej zasady odpłatności, będącej przedmiotem niniejszego projektu.

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

Aktualnie w kraju ponad 405 tys. nieruchomości znajduje się w użytkowaniu wieczystym. W celu przyspieszenia procesu eliminacji prawa użytkowania na gruntach, które zostały już zagospodarowane na określone cele zaproponowano przyznanie użytkownikowi wieczystemu prawa zgłoszenia w określonym ustawą terminie żądania zawarcia umowy nabycia prawa własności. Z roszczenia będzie można skorzystać co do zasady **bez względu na sposób wykorzystywania gruntu**. Projekt zakłada regramentację roszczenia ze względu na szczególną **funkcję terenu lub sytuację prawną**. Spod roszczenia wyłączone zostaną grunty:

- 1) niezabudowane,
- 2) wykorzystywane na prowadzenie ogrodów działkowych,
- 3) pozostające w użytkowaniu wieczystym portów i przystani morskich,
- 4) oddane w użytkowanie wieczyste w okresie 25 lat poprzedzających zgłoszenie roszczenia,
- 5) w odniesieniu do których użytkownik wieczysty nie wykonał zobowiązań określonych w umowie użytkowania wieczystego,
- 6) w stosunku do których toczy się postępowanie o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego.

Wprowadzenie 25 letniej cezur trwania umowy użytkowania wieczystego podyktowane jest potrzebą zapewnienia stabilności stosunków prawnorzeczowych. Kierując się również standardami ochrony własności publicznej, a w szczególności konstytucyjną ochroną mienia samorządów, wykluczono więc możliwość zbywania na rzecz użytkowników wieczystych tych gruntów, wobec których umowa użytkowania wieczystego została zawarta w okresie gdy użytkowanie wieczyste nie było już jedyną dostępną dla obywateli formą korzystania z nieruchomości publicznych i nabrało charakteru rynkowego. Brak takiego ograniczenia mógłby powodować ubieganie się o sprzedaż gruntu przez użytkowników wieczystych, którzy dotąd nie zrealizowali celu umowy, co mogłoby umożliwić skuteczne uchylanie się od zastrzeżonego w umowie obowiązku. Czyniłoby to iluzorycznym tę formę oddania gruntu publicznego do korzystania, gdyż użytkowanie wieczyste ma charakter celowy. W konsekwencji, po stronie samorządów utrzymywałby się stan niepewności co do realizowania wcześniej określonych celów mających istotny wpływ m. in. na kształtowanie lokalnej polityki przestrzennej. Na konieczność eliminowania przez ustawodawcę tego rodzaju skutków obowiązujących regulacji zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku o sygn. K 29/13 z dnia 10 marca 2015 r.

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

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

### 3. Uzupelnienie katalogu celów publicznych.

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

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

Dla zachowania spójności z obowiązującymi przepisami wykonawczymi regulującymi kwestie świadczeń na rzecz członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz obrońców z urzędu, w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w sprawach odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, projekt przewiduje uzupełnienie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o precyzyjną podstawę prawną realizacji świadczeń przysługujących ww. osobom.

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

Institucja użytkowania wieczystego nie występuje w krajach członkowskich OECD/UE.

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

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Użytkownicy wieczysti gruntów	ok. 405 tys. nieruchomości (liczba ksiąg wieczystych)	Ministerstwo Sprawiedliwości System Ksiąg Wieczystych	Możliwość nabycia własności nieruchomości, w stosunku do nieruchomości użytkowanej

	nieruchomości zabudowanych na cele inne niż mieszkalne oraz gruntów niezabudowanych )		wieczyste. Uzyskanie silnego prawa do gruntu, wzmocnienia poczucia stabilizacji prawnej.
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	<b>Grunty Skarbu Państwa</b> – ok. 485 tys. ha <b>Grunty gmin</b> – ok. 61 tys. ha <b>Grunty powiatów</b> – 667 ha <b>Grunty województw</b> – 1905 ha	Krajowe Zestawienie Gruntów GUGiK, według stanu na 1 stycznia 2021 r.	Trwałe wyzbycie się własności nieruchomości na rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego.  Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego będą miały zapewnione dochody z tytułu sprzedaży gruntu.  Wzrost działań inwestycyjnych na gruntach sprzedanych na rzecz ich użytkowników wieczystych.
Urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami	380 starostw powiatowych – obsługujących starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i zarządy powiatów  16 urzędów marszałkowskich - obsługujących zarządy województw  2477 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	Główny Urząd Statystyczny	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej.  Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.  Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.  Przygotowywanie uchwał o zasadach przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste.
Sądy rejonowe prowadzące wydziały ksiąg wieczystych	303	Przepisy prawa	Dokonywanie wpisów w księgach wieczystych wynikających ze zmiany właściciela gruntu.  Ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.  Wykreślenie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	17 oddziałów	Dane według stanu na 9 grudnia 2022 r. –	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych

	W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znajduje się 52 477 ha nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, co stanowi 3,9% ogólnej powierzchni gruntów Zasobu.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty. Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.
Agencja Mienia Wojskowego	10 oddziałów. Powierzchnia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobu Agencji Mienia Wojskowego – łącznie ok. 63 ha., co stanowi 2% ogólnej powierzchni nieruchomości w zasobie AMW.	Dane wg stanu na 30 listopada 2022 r. – Agencja Mienia Wojskowego za pośrednictwem Ministerstwa Obrony Narodowej	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.  Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.
Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe (w zakresie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, o których mowa w art. 38d ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672), w stosunku do których Lasy Państwowe ustanowiły lub ustanowią w przyszłości użytkowanie wieczyste)	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych oraz 17 Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych  Wg danych z sierpnia 2021 r. w latach 1997 – 2021 wystąpiły dwa przypadki oddania gruntów PGL LP w użytkowanie wieczyste – na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i na rzecz PKP PLK S.A.	Przepisy prawa	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.
Członkowie Komisji Odpowiedzialności Zawodowej i obrońcy z urzędu	63 członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz 8 obrońców z urzędu	Dane w dyspozycji MRiT	Uszczegółowienie zasad zwrotu kosztów podróży i noclegów związanych z udziałem w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym.

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

Stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) w dniu 28 września 2021 r. projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. W dniu 29 września 2021 r. projekt został przesłany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Z uwagi na oddziaływanie na jednostki samorządu terytorialnego projekt został przesłany do zaopiniowania przez organizacje skupiające samorządy. Po zakończeniu procesu uzgodnień zostanie również przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W dniu 29 września 2021 r. projekt został skierowany do konsultacji publicznych z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców oraz podmiotami działającymi w obszarze nieruchomości z wyznaczonym terminem 30 dni na zajęcie stanowiska. Z licznych pism kierowanych do resortu przez organizacje zrzeszające przedsiębiorców z różnych branż,

jak również z wystąpień regionalnych wojewódzkich rad dialogu społecznego wynika, że brak perspektywy wzmocnienia prawa do gruntu za cenę możliwą do zaakceptowania przez użytkownika wieczystego zniechęca przedsiębiorców do podejmowania inicjatywy i działań na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. Przedsiębiorcy oczekują umożliwienia przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na wniosek uprawnionego, na warunkach zbliżonych do zastosowanych wobec przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność na gruntach mieszkaniowych i tym samym skorzystali z przekształcenia za cenę ustaloną w oparciu o wielokrotność dotychczasowych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste z zastosowaniem mechanizmu pomocy *de minimis*. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców w konsultacjach publicznych podkreślały, że możliwość nabycia prawa własności gruntów będzie sprzyjać rozwojowi gospodarstwu kraju, ale także poszczególnych regionów gmin i powiatów, zdynamizuje procesy inwestycyjne, co służyć będzie nie tylko zwiększeniem korzyści budżetowych, ale także rozwojowi polskiej przedsiębiorczości oraz społeczności lokalnych, w szczególności wpłynie na rozwój rynków pracy i zaowocuje aktywizacją zawodową w wielu branżach. Uwzględniając postulaty przedsiębiorców projekt został uzupełniony o koncepcję włączenia do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów epizodycznych przyznających okresowo roszczenie o nabycie prawa własności, w odniesieniu do określonej grupy użytkowników wieczystych. Ponieważ propozycja przyznania użytkownikom wieczystym roszczenia o nabycie ma zasadniczy wpływ na mienie samorządów, planuje się przesłanie nowej wersji projektu do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] <sup>1)</sup>											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	0	3997,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	4875
budżet państwa	0	1845	45	45	45	45	45	45	45	45	45	2250
JST	0	1537,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	1875
powiaty (prowidzają w wysokości 25% środków z wpływów z nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa)	0	615	15	15	15	15	15	15	15	15	15	750
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	3997,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	4875
budżet państwa	0	1845	45	45	45	45	45	45	45	45	45	2250
JST	0	1537,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	1875
powiaty (prowidzają w wysokości 25% środków z wpływów z nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa)	0	615	15	15	15	15	15	15	15	15	15	750
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Źródła finansowania</b>												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Na wstępie należy podkreślić, że „przekształceniu w trybie roszczenia” będą podlegały grunty, które od co najmniej 25 lat są w użytkowaniu wieczystym. Roszczenie o wykup skierowane jest do gruntów dla których co do zasady stawka procentowa opłaty rocznej wynosi 3% ceny nieruchomości <sup>2)</sup> . Oznacza to, że w okresie poprzedzającym realizację roszczenia o wykup, grunty te przyniosły Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego dochód na poziomie zbliżonym do wartości rynkowej prawa własności albo znacznie przekroczyły te wartości. Jeżeli bowiem pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste wynosiła od 15% do 25% ceny nieruchomości (co najmniej wartości prawa własności), a kolejne opłaty wnoszone przez co najmniej 24 lata w wysokości 3% ceny nieruchomości (wartości nieruchomości jako prawa własności), to użytkownicy wieczystości wnieśli na rzecz publicznych właścicieli odpowiednio od 87% do 97% wartości nieruchomości. Zakładając cenę wykupu gruntu na poziomie od 20-											

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

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



krotności dotychczasowej opłaty rocznej (przy stawce 3%) daje to kolejne 60% wartości nieruchomości. Natomiast przy cenie odpowiadającej wartości nieruchomości będzie to 100% wartości nieruchomości. Reasumując dochody w okresie poprzedzającym realizację roszczenia o wykup oraz dochód ze sprzedaży daje odpowiednio podmiotowi publicznemu dochód od 147% do 197% wartości nieruchomości przy „przekształceniu” dwudziestopięcioletniego prawa użytkowania wieczystego. Gdy „przekształceniu” będzie podlegało prawo użytkowania wieczystego trwające lat 30 poziomy dochodów będą w przedziałach 177 % - 227 % wartości nieruchomości.

Projektowane rozwiązania będą miały wpływ na zwiększenie dochodów w roku realizacji roszczenia o wykup gruntu oraz zmniejszenie rocznych dochodów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, niemniej jednak z uwagi na nieznaczny ubytek dochodów z tego tytułu w porównaniu z potencjalnymi dochodami ze zbycia nieruchomości, **w perspektywie 10-letniej**, tj. zgodnie z przyjętym w OSR mechanizmem szacowania skutków finansowych, **projekt wpłynie pozytywnie na budżety jednostek samorządu terytorialnego i budżet państwa** poprzez wzrost dochodów z tytułu gospodarowania mieniem.

Jednocześnie projekt **nie powoduje wydatków**, ponieważ ewentualne zwiększenie wydatków na przygotowanie nieruchomości do zbycia, tj. koszty wykonania wycen nieruchomości w odniesieniu do których wpłyną wnioski o realizację roszczenia w okresie roku od wejścia ustawy w życie, mogą zostać zrekomensowane wyeliminowaniem kosztów ponoszonych na wyceny na potrzeby aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. Ponadto koszt wyceny będzie niższy niż obecnie w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, gdyż obecnie ustalenie ceny zbywanej nieruchomości wymaga oszacowania wartości gruntu jako przedmiotu prawa własności oraz wartości prawa użytkowania wieczystego (obowiązujący art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami), natomiast nowela wprowadza zasadę, że wymagane będzie jedynie określenie wartości rynkowej gruntu.

Z uwagi na zindywidualizowany charakter czynników wpływających na podjęcie przez użytkownika wieczystego decyzji o nabyciu nieruchomości nie można przewidzieć liczby sprzedanych nieruchomości ani wartości tych gruntów. Nie sposób również przewidzieć w ilu przypadkach zaistnieje konieczność dopłat do wartości rynkowej należnych w przypadku przekroczenia limitu pomocy de minimis przez danego przedsiębiorcę, ponieważ nie można oszacować liczby przedsiębiorców, którzy będą mieć w momencie nabycia gruntu przekroczony limit pomocy de minimis. Nie wiadomo też ilu beneficjentów zdecyduje się na skorzystanie z rozłożenia płatności w ratach. Zatem brak jest możliwości precyzyjnego przedstawienia w okresie najbliższych 10 lat wysokości dochodów, które mogą być udziałem samorządów i Skarbu Państwa.

Należy również wziąć pod uwagę, że roszczenie nie dotyczy wszystkich nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Pozostanie zatem duża grupa nieruchomości, które nadal będą generowały cykliczne, regularne dochody z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (np. nieruchomości niezabudowane, których liczbę szacuje się na około 152 tys. nieruchomości).

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

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

**Założenia:**

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

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

Szacunkowe dochody SP w 2023 r.:

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

Roczny dochód Skarbu Państwa z opłat z tytułu użytkowania wieczystego w 2021 roku został wyliczony w oparciu o dane przekazane przez urzędy wojewódzkie. Urzędy te dysponują bowiem sprawozdaniami Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w których ujmowane są m.in. informacje o dochodach budżetowych Skarbu Państwa uzyskanych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Wskazana kwota nie uwzględnia dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, co do których uprawnienia właścicielskie wykonują inne podmioty, tj. m.in. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, parki narodowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Natomiast fakt wykluczenia możliwości zbywania na rzecz użytkowników wieczystych niektórych rodzajów gruntów, w tym także tych, wobec których umowa użytkowania wieczystego została zawarta w okresie 25 lat poprzedzających zgłoszenie roszczenia znalazł odzwierciedlenie w szacowanym odsetku użytkowników wieczystych, którzy skorzystają z roszczenia..

Przy prognozowaniu dochodów powiatów uwzględniono natomiast fakt, że zgodnie z *art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami*.<sup>4)</sup> od wpływów osiągniętych m.in. ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Prognozy dochodu powiatów stanowią zatem pochodną szacunkowych dochodów Skarbu Państwa.

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

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

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

Łączny dochód JST (2023 r.) <sup>5)</sup>	– 2,5375 mld zł
Zysk JST w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	– 1,5375 mld zł

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

Łączny dochód (2023 r.) <sup>6)</sup>	– 3,597 mld zł
---------------------------------------	----------------

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

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

<sup>5)</sup> Przyjęto hipotetyczne założenie, że w przypadku płatności ratalnej cena stanowić będzie 25-krotność opłaty rocznej analogicznie do wymiaru obowiązującego w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa

<sup>6)</sup> Przyjęto hipotetyczne założenie, że w przypadku płatności ratalnej cena będzie analogiczna jak przy płatności jednorazowej

Usunięto: ¶

Zysk JST w 2023 r. w stosunku do 2022 r. – 2,597 mld zł

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

#### **Prognozy dochodów dla miast wojewódzkich**

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

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

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

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

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

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

zysk w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	SKARB PAŃSTWA	SAMORZĄDY
Warszawa	468 mln zł	481 mln zł
Kraków	146 mln zł	45 mln zł
Łódź	30,5 mln zł	79 mln zł
Katowice	46 mln zł	21 mln zł
Gdańsk	93 mln zł	64,5 mln zł
Wrocław	103 mln zł	68 mln zł
Poznań	110 mln zł	35 mln zł
Szczecin	44 mln zł	51,5 mln zł
Bydgoszcz	23,5 mln zł	12 mln zł
Toruń	28 mln zł	8 mln zł
Opole	9 mln zł	4,5 mln zł
Lublin	25,5 mln zł	29 mln zł

Kielce	17 mln zł	6 mln zł
Zielona Góra	9 mln zł	5 mln zł
Gorzów Wielkopolski	8,5 mln zł	5 mln zł
Olsztyn	20 mln zł	72 tys. zł
Rzeszów	12 mln zł	5,5 mln zł
Białystok	27,5 mln zł	20 mln zł

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

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

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

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

Określając skalę gruntów, których może dotyczyć projektowana regulacja, można przypuszczać, że w głównej mierze nabyciem na własność będą głównie zainteresowani użytkownicy wieczysti terenów przemysłowych, gruntów zurbanizowanych w trakcie zabudowy, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i innych terenów zabudowanych oraz gruntów leśnych i rolnych zabudowanych. Szacuje się, że grunty te stanowią ok. 250 tys. ha, tj. ok. 50% ogólnej powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, która wynosi 546 tys. ha (dane z Krajowego Zestawienia Gruntów GUGiK). Nie jest jednak możliwe oszacowanie wartości rynkowej tych nieruchomości.

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

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

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

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

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

Skutki		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
Czas w latach od wejścia w życie zmian								
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia poczucia stabilizacji prawnej właścicieli nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym przedsiębiorców, bowiem wyeliminują czasowy charakter prawa. Jednocześnie ograniczy obciążenie ekonomiczne w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, a także wyeliminuje obawy o zaskakujące podwyżki opłat rocznych. Uzyskanie stabilnego i silnego prawa do gruntu zachęci przedsiębiorców do inwestowania na gruntach.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	jw. opis w pkt 6
--	------------------

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

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

Komentarz: Rozwiązania zaproponowane w projekcie nie wpłyną na dodatkowe obciążenia sądów wieczystoksięgowych ani urzędów jednostek samorządu terytorialnego i starostw powiatowych, oddziałów Agencji Mienia Wojskowego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, PGL – Lasów Państwowych (w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa), ponieważ nabycie gruntu następuje na zasadzie dobrowolności zgłoszenia roszczenia lub umowy, z zachowaniem zasady swobody umów. Szacuje się, że z roszczenia o nabycie gruntu skorzysta około 15% użytkowników wieczystych, a więc obejmie ono około 60 tys. nieruchomości. Nie należy spodziewać się zatem skumulowania liczby wniosków w terminie roku od dnia wejścia ustawy, więc nie będzie nadmiernego obciążenia sądów wnioskami o wpis w księdze wieczystej, jak również obciążenia organów wnioskami o wpis do ewidencji gruntów i budynków.

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

### 9. Wpływ na rynek pracy

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

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	<input type="checkbox"/> demografia <input checked="" type="checkbox"/> mienie państwowe <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	---	---

Omówienie wpływu	<p>Wpływ na sytuację i rozwój regionalny – uzyskanie stabilnego i silnego prawa do gruntu zachęci przedsiębiorców do inwestowania na gruntach, a tym samym przyczyni się to do rozwoju gospodarczego regionów i całego kraju.</p> <p>Wpływ na mienie państwowe – projektowane regulacje wpłyną na zmniejszenie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i samorządów, ponieważ projekt przewiduje roszczenie skutkujące trwałym wyzbyciem się własności nieruchomości stanowiących własność publiczną na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych. Jednak zapewnienie w projekcie możliwości ustalenia ceny na poziomie rynkowym zapewni organom publicznym dochody na odpowiednim poziomie, które będą mogły stanowić podstawę podejmowania inwestycji na rzecz ogółu społeczności lokalnej.</p> <p>Wpływ na sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe – rozwiązania zaproponowane w projekcie umożliwią nabycie prawa własności, co będzie wiązało się z koniecznością dokonania wpisu w księdze wieczystej wynikającej ze zmiany właściciela gruntu. Ponadto na podstawie projektowanych przepisów sądy będą ustanawiać, a także wykreślać hipoteki</p>
------------------	--

	zabezpieczające wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>	
Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.	
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>	
Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po dwóch latach od dnia wejścia w życie nowej zasady odpłatności poprzez zebranie danych o liczbie zawartych transakcji metodą ankiety, za pośrednictwem wojewodów. Analiza oczekiwanych skutków ustawy nastąpi również na podstawie porównania zmniejszenia powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, w stosunku do powierzchni gruntów wykazanej w Krajowym Zestawieniu Gruntów GUGIK, według stanu na 1 stycznia 2021 r.	
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>	
brak	