



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-188-18

**Druk nr 3061**  
Warszawa, 4 grudnia 2018 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o przekształceniu  
prawa użytkowania wieczystego  
gruntów zabudowanych na cele  
mieszaniowe w prawo własności tych  
gruntów.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Inwestycji i Rozwoju.

*Z poważaniem*

(-) Mateusz Morawiecki

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. poz. 1716) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ, o którym mowa w ust. 1, zwany dalej „właściwym organem”, wydaje zaświadczenie:

- 1) z urzędu – nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia;
- 2) na wniosek właściciela – w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku;
- 3) na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności cywilnoprawnej mającej za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu – w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.”

b) dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. W przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 2, właściwy organ wydaje zaświadczenie w terminie 4 miesięcy od dnia przedstawienia przez cudzoziemca w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zwanego dalej „cudzoziemcem”, ostatecznego zezwolenia, o którym mowa w tym przepisie.”;

2) po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a. Organem wyższego stopnia w sprawach dotyczących gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa jest wojewoda.”;

3) w art. 5:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku przekształcenia udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z odrębną własnością lokalu wpisu roszczenia o opłatę,

o którym mowa w ust. 1, dokonuje się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej.”,

b) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Wyodrębniając własność lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem, w odniesieniu do którego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej ujawniono przekształcenie i roszczenie o opłatę, sąd z urzędu ujawni w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu roszczenie o opłatę.

4. Sąd z urzędu wykreśli roszczenie o opłatę z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, gdy w dziale II tej księgi ujawnione zostaną wyłącznie udziały w nieruchomości wspólnej, jako prawa związane z własnością lokali.”;

4) w art. 7:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Opłata jest wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia, z zastrzeżeniem ust. 6a.”,

b) po ust. 6 dodaje się ust. 6a i 6b w brzmieniu:

„6a. Właściciel gruntu będący przedsiębiorcą, w odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212), z uwzględnieniem art. 14, może w terminie 3 miesięcy od dnia przekształcenia złożyć właściwemu organowi oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia przez okres:

- 1) 99 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 1% albo
- 2) 50 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 2% albo
- 3) 33 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 3% albo
- 4) w którym suma opłat nie przekroczy wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2 – jeżeli stawka procentowa opłaty

rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, jest wyższa niż 3%.

6b. Właściciel gruntu będący przedsiębiorcą w okresie pozostałym do wnoszenia opłaty w każdym czasie, z uwzględnieniem art. 14, może złożyć nowe oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty stosownie do ust. 6 albo 6a, z uwzględnieniem dotychczas wniesionych opłat. Właściwy organ wydaje zaświadczenie potwierdzające wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty w terminie 30 dni od dnia złożenia nowego oświadczenia. Do zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty stosuje się odpowiednio art. 11 ust. 2.”,

c) w ust. 7 w zdaniu drugim po wyrazach „w ust. 6” dodaje się wyrazy „albo 6a”;

5) w art. 11:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Obowiązek wnoszenia opłaty przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia, z zastrzeżeniem ust. 1a, obciąża każdorazowego właściciela nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o opłatę, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło nabycie nieruchomości. Nabywca nieruchomości występuje w terminie 30 dni od dnia nabycia nieruchomości o wydanie zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty. Właściwy organ może wydać to zaświadczenie z urzędu.”,

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

„1a. W przypadku nieruchomości, w odniesieniu do której zbywca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 6a, nabywca nieruchomości będący przedsiębiorcą, wraz z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, może złożyć właściwemu organowi oświadczenie, o którym mowa w art. 7 ust. 6a.”;

6) w art. 13 w ust. 2 zdanie trzecie otrzymuje brzmienie:

„Przepisy art. 4 ust. 2 pkt 3, ust. 3–7, art. 5 i art. 6 stosuje się odpowiednio.”;

7) w art. 14 w ust. 1 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:

„Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia albo dzień wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 2.”;

8) w art. 21:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jeżeli w dniu przekształcenia nie była ustalona stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ po tym dniu ustala tę stawkę, stosując odpowiednio przepisy art. 77–81 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Do czasu zakończenia postępowania w tej sprawie przyjmuje się stawkę w wysokości 1% wartości nieruchomości gruntowej, określonej na dzień 1 stycznia 2019 r.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 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 opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego lub ustalenia albo aktualizacji stawki procentowej ustalona zostanie nowa wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, opłata wnoszona jest w nowej wysokości wynikającej z tej aktualizacji lub ustalenia i obowiązuje od dnia 1 stycznia roku, w którym nastąpiło przekształcenie. Do nadpłaty lub niedopłaty opłaty stosuje się odpowiednio przepis art. 6 ust. 3.”,

c) uchyla się ust. 6,

d) ust. 7 i 8 otrzymują brzmienie:

„7. W przypadkach, o których mowa w ust. 1–3, opłata jednorazowa odpowiada iloczynowi opłaty w wysokości obowiązującej przed wszczęciem postępowania w sprawie aktualizacji opłaty lub ustalenia albo aktualizacji stawki procentowej oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w art. 7 ust. 6 albo 6a.

8. Jeżeli w wyniku postępowań, o których mowa w ust. 1–3, zostanie ustalona nowa wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ zawiadamia na piśmie właściciela o dopłacie do wniesionej opłaty jednorazowej, a w przypadku nadpłaty właściwy organ zwraca właścicielowi nadwyżkę wniesionej opłaty jednorazowej.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel ustawy

Projekt nowelizacji ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. poz. 1716), zwanej dalej: „ustawą o przekształceniu”, wpisuje się w działania rządu planowane w kolejnych etapach prac nad realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego. Przewidziane zmiany mają na celu wspieranie i rozwijanie budownictwa mieszkaniowego na wynajem dla osób, których nie stać na nabycie własności mieszkania. Mieszkania przeznaczone na wynajem będą bowiem powstawały w wielu przypadkach na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego, ale do czasu przekazania praw do lokali na rzecz najemców beneficjentem przekształcenia *ex lege* stanie się inwestor. Z uwagi bowiem na założony przez ustawodawcę systemowy charakter przekształcenia praw na gruntach mieszkaniowych beneficjentem przekształcenia z dniem 1 stycznia 2019 r., zgodnie z przyjętą ustawą, staną się użytkownicy wieczysti gruntów zabudowanych budynkami jednorodzinnymi i wielorodzinnymi, a zatem nie tylko osoby fizyczne będące właścicielami domów jednorodzinnych i lokali w domach wielorodzinnych, ale również – niejako przy okazji – podmioty takie jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorcy.

Statystycznie okres, w którym dochodzi do sprzedaży wszystkich lokali w budynkach wielolokalowych w nowych inwestycjach, wynosi około 3 lata od momentu oddania budynku do użytkowania. Zatem inwestorzy budujący mieszkania na sprzedaż nie są docelowo beneficjentami przekształcenia. Ponadto procesy sprzedaży mieszkań w istniejących obecnie zasobach spółdzielni mieszkaniowych lub spółek Skarbu Państwa mają charakter planowy i następują sukcesywnie. Zatem dla ww. podmiotów zobowiązania finansowe wynikające z przekształcenia mogłyby stanowić nadmierne obciążenia, w szczególności w sytuacji, gdy gospodarują na dużej powierzchni gruntu lub są właścicielem znaczącej części udziału w nieruchomości. W takich przypadkach bowiem przedsiębiorcy oprócz opłaty przekształceniowej mogą być zobligowani do dopłaty do wartości rynkowej gruntu, o ile przekroczą limit dopuszczalnej pomocy *de minimis*. W nowelizacji zaproponowano zatem zmiany, które mają służyć

wyważeniu interesów użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami z kierunkami polityki mieszkaniowej państwa oraz przepisami o pomocy publicznej.

Dzięki uwzględnieniu zmiennych uwarunkowań związanych ze zbywaniem lokali w budynkach wielolokalowych zarówno istniejących, jak i będących w realizacji projekt wpisuje się również w ideę wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Zmiany zaproponowane w projekcie umożliwią spółdzielniom mieszkaniowym, spółkom Skarbu Państwa i przedsiębiorcom realizowanie inwestycji mieszkaniowych bez znaczącego, jednorazowego obciążania zobowiązaniami finansowymi z tytułu ustawowego przekształcenia praw użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Przedłożona nowelizacja zawiera również kilka zmian doprecyzowujących i redakcyjnych. W okresie *vacatio legis* ustawy zarysowały się bowiem wątpliwości organów wydających zaświadczenia i ustalających opłatę przekształceniową oraz sądów wieczysto-księgowych w zakresie interpretacji niektórych regulacji ustawy. Uznano zatem, że zasadne jest doprecyzowanie niektórych przepisów, aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów i sprawne ujawnianie przekształcenia w księgach wieczystych. W szczególności z uwagi na pojawiające się informacje, że duże miasta nie zawsze będą miały możliwość sprawnego wydawania zaświadczeń o przekształceniu, co może spowolnić obrót lokalami mieszkalnymi po dniu 1 stycznia 2019 r., zaproponowano w projekcie rozwiązania w tym zakresie.

## **2. Szczegółowe omówienie zmian**

W art. 1 pkt 1 zaproponowano zmiany w art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu, które mają służyć możliwie najszybszemu ujawnieniu praw w księgach wieczystych. Aby ograniczyć okres niepewności istniejący do czasu wydania zaświadczeń, zaproponowano możliwość uzyskania zaświadczenia w krótszym terminie niż wynika to z zasad ogólnych. Organ będzie zobowiązany do wydania zaświadczenia w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, jeżeli wydanie takiego zaświadczenia będzie potrzebne właścicielowi lokalu do dokonania czynności cywilnoprawnej, mającej za przedmiot lokal (np. sprzedaży, ustanowienia hipoteki), a ponadto właścicielowi budynku w celu ustanawiania odrębnej własności lokalu. Zasadne jest, aby dotychczasowi użytkownicy wieczystości mieli możliwość uzyskania zaświadczenia w krótszym terminie niż wynika to z zasad ogólnych. Dotychczasowy użytkownik

wieczysty gruntu może bowiem być związany umowami przedwstępnymi zobowiązującymi do ustanowienia odrębnej własności lokali w terminie krótszym, niż w okresie przewidzianym do wydania zaświadczenia w zwykłym trybie.

W przepisie art. 1 pkt 2 noweli przez dodanie art. 4a rozstrzygnięto, że wojewoda będzie organem wyższego stopnia w sprawach, w których beneficjent przekształcenia gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa będzie kwestionował rozstrzygnięcia właściwego organu zawarte w decyzji ustalającej okres wnoszenia i wysokość opłaty za przekształcenie. Norma ta została skorelowana z przepisami obowiązującymi już od 2005 r. na gruncie przepisów dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na wniosek.

W art. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej zaproponowano zmiany redakcyjne i doprecyzowujące przepis art. 5 ust. 2 ustawy o przekształceniu, w celu zapewnienia jednolitej praktyki ujawniania praw własności w księgach wieczystych. W okresie *vacatio legis* do resortu sprawiedliwości docierały bowiem sygnały od sądów wieczystoksięgowych, że przepis ten może wywoływać wątpliwości interpretacyjne po stronie sądów ujawniających w księgach wieczystych przekształcenie użytkowania wieczystego we własność oraz roszczenia z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej. W szczególności zaproponowana treść ust. 2 art. 5 doprecyzowuje obecną treść zdania pierwszego przez wyraźne określenie rodzaju wpisu, który jest przedmiotem tej regulacji, a więc wpisu roszczenia o opłatę, w przypadku przekształcenia udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z odrębną własnością lokalu. Obecnie przepis posługuje się bowiem ogólnym pojęciem wpisu, co może skłaniać do błędnego wniosku, iż w przypadku przekształcenia udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z odrębną własnością lokalu ustawodawca nakłada powinność działania z urzędu w zakresie wpisów, o których mowa w art. 5 ust. 1, czyli także wpisu własności, tylko w odniesieniu do księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej i że wobec tego nie ma podstawy do dokonywania z urzędu wpisów w odniesieniu do księgi wieczystej prowadzonej dla zabudowanej nieruchomości gruntowej, z której lokal został wyodrębniony, w której to księdze wieczystej ujawniony jest w dziale II udział związany z własnością lokalu. Zgodnie zatem z proponowaną treścią ust. 2, w przypadku przekształcenia udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu związanego z odrębną własnością lokalu

wpisu roszczenia o opłatę, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, dokonuje się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej.

Zmiana zaproponowana do art. 5 polega ponadto na przeniesieniu obecnej treści zdania drugiego i trzeciego ust. 2 art. 5 do osobnych jednostek redakcyjnych (dodawany ust. 3 i 4), co podyktowane jest potrzebą precyzyjnego unormowania w osobnych jednostkach redakcyjnych zagadnień związanych z czynnościami podejmowanymi przez sąd z urzędu w przypadku wyodrębniania własności lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem, w odniesieniu do którego w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej ujawniono przekształcenie i roszczenie o opłatę. W proponowanym ust. 3 i 4 art. 5 doprecyzowano obowiązki sądu, wskazując, że sąd będzie z urzędu dokonywał wpisu roszczenia o opłatę w księdze wieczystej zakładanej dla lokalu, jeżeli wpis przekształcenia i roszczenia został ujawniony w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej. W ust. 4 art. 5 z kolei uściślono, że sąd z urzędu wykreśli roszczenie o opłatę z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej, gdy w dziale II tej księgi (gruntowej) ujawnione zostaną wyłącznie udziały w nieruchomości wspólnej, jako prawa związane z własnością lokali. W księdze tej nie będzie ujawnionego już udziału właściciela gruntu niebędącego właścicielem odrębnych własności lokalu, którego to udziału dotyczyło ujawnione w księdze roszczenie (roszczenia o opłatę ujawnione będą wówczas w księgach wieczystych wyodrębnionych lokali).

W art. 1 pkt 4 ustawy zaproponowano zmianę do art. 7 ustawy o przekształceniu, regulującego zasady odpłatności za przekształcenie. Zmiana ta wychodzi naprzeciw oczekiwaniom spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorców, którzy wyrażają obawy o możliwość poniesienia kosztów związanych z przekształceniem, w szczególności gdy gospodarują na dużej powierzchni gruntu lub są właścicielem znaczącej części udziału w nieruchomości lub wykorzystali już limit pomocy *de minimis*. Projektowany przepis umożliwia wybór systemu płatności za przekształcenie między zasadą 20 opłat i ewentualną dopłatą w przypadku przekroczenia limitu pomocy *de minimis* albo zasadą opartą o płatność długoterminową przez okres od 33 do 99 lat, licząc od dnia przekształcenia, w zależności od wysokości stawki procentowej opłaty rocznej. Proponowana reguła płatności pozwala zatem na osiągnięcie wartości rynkowej gruntu, po spłacie wszystkich opłat, a zatem przedsiębiorca nie wejdzie w rygor pomocy publicznej. Równocześnie przewidziano sytuację, w której w okresie płatności opłaty

przedsiębiorca zdecyduje się na zmianę okresu płatności. W art. 7 ustawy o przekształceniu dodano przepis ust. 6b, który umożliwia złożenie nowego oświadczenia w każdym czasie w okresie wnoszenia opłaty, z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Tym samym nawet w kilka lat po przekształceniu przy zmianie sytuacji finansowej przedsiębiorca będzie mógł wybrać inny sposób płatności niż ten, który został wybrany bezpośrednio po przekształceniu.

Zmiana zaproponowana do art. 7 ust. 7 ustawy jest konsekwencją dodania do art. 7 ust. 6a i umożliwi wniesienie opłaty jednorazowej w każdym czasie wnoszenia opłaty podmiotom, które złożyły oświadczenie o wyborze płatności długoterminowej.

Powyższe regulacje zapewnią beneficjentom przekształcenia, którzy mogliby zostać objęci rygiem pomocy publicznej, dostosowanie systemu płatności do aktualnej kondycji finansowej, planów inwestycyjnych wobec nieruchomości podlegającej przekształceniu lub innych okoliczności, występujących w indywidualnej sprawie. W ten sposób skutki systemowego przekształcenia praw użytkowania wieczystego będą miały łagodniejszy wpływ zarówno na sytuację i funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorców inwestujących w budownictwo mieszkaniowe, jak i na sytuację najemców, gdyż eliminują obawy o wpływ opłat za przekształcenie na stabilność czynszów w lokalach mieszkalnych.

Konsekwencją zmiany w art. 7 są propozycje zawarte w art. 1 pkt 5, dotyczące art. 11 ust. 1 ustawy o przekształceniu. Uregulowano tu sytuacje, w których będzie następował wtórny obrót nieruchomościami podlegającymi przekształceniu. W szczególności określono zasadę wydawania zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłaty w sytuacji, gdy będzie następowało zbywanie nieruchomości między przedsiębiorcami. Przyjęto zasadę, że kolejny nabywca będący przedsiębiorcą będzie mógł kontynuować płatność przez dłuższy okres w celu uniknięcia obowiązku dopłaty wynikającej z przekroczenia limitu pomocy *de minimis*. Inne sytuacje wtórnego obrotu nie wymagają uregulowania, ponieważ w przypadkach, w których nabywcą nieruchomości od przedsiębiorcy będzie podmiot niebędący przedsiębiorcą, zastosowanie znajdzie ogólna zasada wnoszenia opłaty przez 20 lat od dnia przekształcenia. Mechanizmy zapewniające właściwe wywiązywanie się z obowiązku wnoszenia opłaty w wysokości wynikającej ze złożonego pierwotnie oświadczenia zostały przewidziane w ogólnych przepisach prawa cywilnego. Przepis

art. 83 Kodeksu cywilnego wiąże sankcję nieważności z czynnością prawną zawartą dla pozoru lub dla ukrycia innej czynności prawnej. Ponadto należy podkreślić, że ponowne transakcje będą skutkowały dla stron nowymi zobowiązaniami podatkowymi (PCC, VAT, podatek dochodowy), a także niepodatkowymi dotyczącymi czynności cywilnoprawnych. Zatem powyższe okoliczności zarówno finansowe, jak i związane z sankcją nieważności czynności prawnej nie będą sprzyjały zawieraniu umów przenoszących własność w celu uniknięcia zobowiązań wynikających z przepisów o pomocy publicznej.

Zmiana zaproponowana w art. 1 pkt 6 dostosowuje przepis art. 13 do zmian zaproponowanych w art. 4, wprowadzających dodatkowy termin na wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie.

Zmiana w pkt 7 dotyczy doprecyzowania art. 14 ust. 1 ustawy o przekształceniu, w celu wyeliminowania wątpliwości, jaki dzień należy uznać za moment udzielenia pomocy publicznej, w przypadku przekroczenia przez przedsiębiorcę limitu pomocy *de minimis*. W okresie *vacatio legis* jednostki samorządu terytorialnego (organy udzielające pomocy) sygnalizowały niepewność co do określenia dnia udzielenia pomocy, wynikającej z ustalenia odpłatności za przekształcenie. Za dzień udzielenia pomocy uznaje się dzień wystawienia zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie. Natomiast w przypadku złożenia przez nabywcę nieruchomości wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty w trybie przewidzianym w art. 11 ustawy dniem udzielenia pomocy *de minimis* jest dzień wydania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy. Przyjęcie dnia wystawienia zaświadczenia przekształceniowego jako dnia udzielenia pomocy zgodne jest z definicją zawartą w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362). Z art. 2 pkt 11 tej ustawy wynika, że dniem udzielenia pomocy jest dzień, w którym podmiot ubiegający się o pomoc nabył prawo do otrzymania tej pomocy, albo dzień, w którym upływa termin złożenia deklaracji albo innego dokumentu określającego wartość pomocy, albo dzień faktycznego przysporzenia korzyści finansowej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z tego zastrzeżenia wynika możliwość przyjęcia za dzień udzielenia pomocy innego dnia, niż dni wskazane w ww. ustawie. Z uwagi na długi okres między dokonaniem się przekształcenia z mocy prawa (1 stycznia 2019 r.) a dniem wystawienia zaświadczenia w konkretnym przypadku (do 12 miesięcy od dnia przekształcenia lub 4 miesięcy albo

30 dni od dnia otrzymania wniosku o jego wydanie) zasadne jest ujednoczenie momentu nabycia prawa do pomocy *de minimis* przez wskazanie, że dniem tym jest dzień wydania zaświadczenia przekształceniowego (lub dzień wydania decyzji z art. 11 ust. 2). Na ten dzień należy badać spełnienie przesłanek pomocy *de minimis* i z tą datą wystawić beneficjentowi zaświadczenie o pomocy *de minimis*. Jest to rozwiązanie gwarantujące precyzyjne określenie wartości pomocy (warunek jej przejrzystości) oraz zbadanie warunków jej dopuszczalności. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi również realizację obowiązku sprawozdania udzielonej pomocy *de minimis* w ustawowym terminie 7 dni, co byłoby niemożliwe, gdyby dniem udzielenia pomocy był dzień 1 stycznia 2019 r.

Projektowane w art. 1 pkt 8 zmiany do art. 21 ustawy o przekształceniu mają charakter doprecyzowujący. Przepis ten ma charakter przepisu przejściowego i reguluje zasady odpłatności za przekształcenie w przypadkach, gdy trwają postępowania w sprawie o aktualizację opłaty rocznej lub gdy nie była ustalona stawka opłaty albo w dniu przekształcenia obowiązywała stawka procentowa niezgodna z faktycznym sposobem użytkowania. Doprecyzowanie tego przepisu pozwoli organom na sprawne przeprowadzenie procedury przekształcenia i ustalenie opłaty przekształceniowej, a obywatelom zapewni możliwość przekształcenia w oparciu o opłatę zgodną ze stanem faktycznym.

W art. 2 projektu ustawy zaproponowano termin wejścia w życie ustawy z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia, gdyż z uwagi na założone ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. przekształcenie praw *ex lege* z dniem 1 stycznia 2019 r. niezbędne jest niezwłoczne nadanie mocy obowiązującej projektowanym zmianom.

Projekt ustawy jest zgodny z przepisami Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga opinii, konsultacji ani uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie nie określają zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212). Zmiany zawarte w nowelizacji będą korzystne dla przedsiębiorstw, w tym dla segmentu średnich, małych i mikroprzedsiębiorców, gdyż umożliwiają dostosowanie systemu odpłatności za przekształcenie do aktualnej kondycji finansowej przedsiębiorstwa,

planów inwestycyjnych wobec nieruchomości podlegającej przekształceniu lub innych okoliczności, występujących w indywidualnej sprawie. W ten sposób skutki systemowego przekształcenia praw użytkowania wieczystego będą miały łagodniejszy wpływ na sytuację i funkcjonowanie przedsiębiorców inwestujących w budownictwo mieszkaniowe, w tym mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, o których mowa w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Niektóre rozwiązania zawarte w projekcie były przedmiotem opiniowania w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (UA43) przez Stowarzyszenie Notariuszy RP, Krajową Radę Notarialną, Związek Miast Polskich. Propozycje organizacji skupiających notariuszy zostały uwzględnione lub wyjaśnione w toku dwustronnych uzgodnień. Do dnia 3 grudnia 2018 r. Związek Miast Polskich nie zgłosił uwag lub propozycji.

Projekt ustawy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204 oraz z 2018 r. poz. 114 i 278), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

Projektowana ustawa została zgłoszona do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD468.

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Artur Soboń, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Małgorzata Kutyla, Dyrektor Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Tel. (22) 522 51 50 Edyta Lubaszewska, Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Tel. (22) 522 51 50</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 03.12.2018</p> <p><b>Źródło:</b> Inne</p> <p><b>Nr w Wykazie prac</b> UD468</p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Rozwiązania przewidziane w projekcie wpisują się w realizację założeń Programu Mieszkanie+, którego celem jest m.in. wspieranie i rozwijanie budownictwa mieszkaniowego na wynajem dla osób, których nie stać na nabycie własności mieszkania. Mieszkania przeznaczone na wynajem będą bowiem powstawały w wielu przypadkach na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego, ale do czasu przekazania praw do lokali na rzecz najemców beneficjentem przekształcenia *ex lege* stanie się inwestor. Z uwagi na założony przez ustawodawcę systemowy charakter przekształcenia praw na gruntach mieszkaniowych beneficjentem przekształcenia z dniem 1 stycznia 2019 r., zgodnie z ustawą przyjętą w dniu 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: „ustawa o przekształceniu”), staną się użytkownicy wieczystości gruntów zabudowanych budynkami jednorodzinnymi i wielorodzinnymi, a zatem nie tylko osoby fizyczne będące właścicielami domów jednorodzinnych i lokali w domach wielorodzinnych, ale również – niejako przy okazji – podmioty takie jak spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorcy.

Statystycznie okres, w którym dochodzi do sprzedaży wszystkich lokali w budynkach wielolokalowych w nowych inwestycjach, wynosi około 3 lata od momentu oddania budynku do użytkowania. Ponadto procesy sprzedaży mieszkań w istniejących obecnie zasobach spółdzielni mieszkaniowych lub spółek Skarbu Państwa mają charakter planowy i następują sukcesywnie, zatem zarówno te podmioty, jak i inwestorzy budujący mieszkania na sprzedaż nie są docelowo beneficjentami prawa własności gruntu. Natomiast zobowiązania finansowe wynikające z przekształcenia mogą stanowić nadmierne obciążenia dla spółdzielni, spółek i przedsiębiorców, w szczególności w sytuacji, gdy gospodarują na dużej powierzchni gruntu lub są właścicielem znaczącej części udziału w nieruchomości. W takich przypadkach potencjalnie oprócz opłaty przekształceniowej mogą zostać zobligowani – jako przedsiębiorcy – do dopłaty do wartości rynkowej gruntu, o ile przekroczą limit dopuszczalnej pomocy *de minimis*.

Zaproponowane zmiany mają służyć wyważeniu interesów użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami z kierunkami polityki mieszkaniowej państwa oraz przepisami o pomocy publicznej. Dzięki uwzględnieniu zmiennych uwarunkowań związanych ze zbywaniem lokali w budynkach wielolokalowych zarówno istniejących, jak i będących w realizacji projekt wpisuje się również w ideę wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

Zmiany zaproponowane w projekcie umożliwią spółdzielniom mieszkaniowym, spółkom Skarbu Państwa i przedsiębiorcom realizowanie inwestycji mieszkaniowych bez znaczącego, jednorazowego obciążania zobowiązaniami finansowymi z tytułu ustawowego przekształcenia praw użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Z uwagi na pojawiające się informacje, że duże miasta nie zawsze będą miały możliwość sprawnego wydawania zaświadczeń o przekształceniu, co może spowolnić obrót lokalami mieszkalnymi po dniu 1 stycznia 2019 r., zaproponowano w projekcie rozwiązania w tym zakresie.

Jako że w okresie *vacatio legis* ustawy zarysowały się wątpliwości organów wydających zaświadczenia i ustalających opłatę przekształceniową oraz sądów wieczysto-księgowych co do interpretacji niektórych przepisów ustawy, zasadne jest doprecyzowanie niektórych przepisów, aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów i sprawne ujawnianie przekształcenia w księgach wieczystych.

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

W celu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem przez umożliwienie inwestorom realizowania inwestycji mieszkaniowych bez dodatkowego obciążania zobowiązaniami finansowymi z tytułu ustawowego

przekształcenia praw zaproponowano przepis umożliwiający przedsiębiorcom wybór systemu płatności za przekształcenie, tj. między zasadą 20 opłat i ewentualną dopłatą w przypadku przekroczenia limitu pomocy *de minimis* lub zasadą opartą o płatność długoterminową.

Dotychczasowy użytkownik wieczysty gruntu będący przedsiębiorcą będzie mógł złożyć właściwemu organowi oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty z tytułu przekształcenia przez okres do 99 lat w zależności od wysokości stawki procentowej dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zapewni to spółdzielniom mieszkaniowym, spółkom państwowym i przedsiębiorcom możliwość dostosowania systemu płatności do aktualnej kondycji finansowej, planów inwestycyjnych wobec nieruchomości podlegającej przekształceniu lub innych okoliczności, występujących w indywidualnej sprawie.

W celu możliwie najszybszego ujawnienia praw w księgach wieczystych, aby ograniczyć okres niepewności co do możliwości obrotu lub wyodrębniania lokali zaproponowano możliwość uzyskania zaświadczenia w krótszym terminie niż wynika to z zasad ogólnych. Organ będzie zobowiązany do wydania zaświadczenia w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, gdy wydanie takiego zaświadczenia będzie potrzebne dla właściciela lokalu do dokonania czynności cywilnoprawnej mającej za przedmiot lokal (np. sprzedaży, ustanowienia hipoteki), a ponadto dla dotychczasowego użytkownika wieczystego do ustanawiania odrębnej własności lokalu.

Dla zapewnienia jednolitej praktyki ujawniania praw własności w księgach wieczystych zaproponowano zmiany redakcyjne doprecyzowujące przepisy dotyczące ujawniania praw. W okresie *vacatio legis* do resortu sprawiedliwości docierały bowiem sygnały od sądów wieczystoksięgowych, że przepis ten może wywoływać wątpliwości interpretacyjne po stronie sądów ujawniających w księgach wieczystych przekształcenie użytkowania wieczystego we własność oraz roszczenia z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej. Analogiczny charakter doprecyzowujący mają zmiany zaproponowane w art. 14 ustawy o przekształceniu, które dotyczą jednoznacznego określenia momentu udzielenia pomocy publicznej, oraz w art. 21 ustawy o przekształceniu, który ma charakter przepisu przejściowego i reguluje zasady odpłatności za przekształcenie w przypadkach, gdy trwają postępowania o aktualizację opłaty rocznej lub gdy nie była ustalona stawka opłaty. Doprecyzowanie tych regulacji pozwoli organom na sprawne przeprowadzenie procedury przekształcenia i ustalenie opłaty, a obywatelom i przedsiębiorcom zapewni pewność sytuacji prawnej.

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

Problem nie występuje w innych krajach. Użytkowanie wieczyste nie występuje w innych krajach.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Urzędy właściwych organów, reprezentujących Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego	2479 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	Główny Urząd Statystyczny	Zmniejszenie liczby wydawanych decyzji o dopłatach, o których mowa w art. 14 ustawy o przekształceniu
	380 starostw powiatowych – obsługujących starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i zarządy powiatów		
	16 urzędów marszałkowskich – obsługujących zarządy województw		
	10 oddziałów Agencji Mienia Wojskowego i Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA		
	17 oddziałów KOWR		
Notariusze	3509	Dane Ministra Sprawiedliwości wg danych na dzień 31 października 2018 r.	Usprawnienie obrotu lokalami do czasu wydania z urzędu zaświadczeń o przekształceniu.

Spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa i przedsiębiorcy inwestujący w budownictwo mieszkaniowe na sprzedaż lub wynajem	wszystkie na terenie kraju		Umożliwienie wyboru sposobu płatności za przekształcenie.
--	----------------------------	--	---

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

Niektóre rozwiązania zawarte w projekcie były przedmiotem opiniowania w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (UA43) przez Stowarzyszenie Notariuszy RP, Krajową Radę Notarialną, Związek Miast Polskich. Propozycje organizacji skupiających notariuszy zostały uwzględnione lub wyjaśnione w toku dwustronnych uzgodnień. Do dnia 30 listopada 2018 r. Związek Miast Polskich nie zgłosił uwag lub propozycji.

### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
<b>Dochody ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Wydatki ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
<b>Saldo ogółem</b>													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

#### Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wejście w życie przedmiotowego projektu nie będzie miało wpływu na sektor finansów publicznych, w tym nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, oraz nie będzie stanowiło podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki budżetowe w roku wejścia w życie ustawy oraz latach kolejnych.
--	---

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

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu	duże przedsiębiorstwa							

niepieniężnym	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	
Niemierzalne		

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Umożliwienie wyboru systemu płatności za przekształcenie, tj. między zasadą 20 opłat i ewentualną dopłatą w przypadku przekroczenia limitu pomocy de minimis lub zasadą opartą o płatność długoterminową, wychodzi naprzeciw wnioskowi spółdzielni mieszkaniowych, spółek państwowych i przedsiębiorców, którzy wyrażają obawy o możliwość jednorazowego poniesienia kosztów związanych z przekształceniem, w szczególności gdy gospodarują na dużej powierzchni gruntu lub są właścicielami znaczącej części udziału w nieruchomości lub mają wykorzystany limit pomocy *de minimis*. Zapewni to przedsiębiorcom, w tym mikro-, małym i średnim przedsiębiorcom, możliwość dostosowania systemu płatności do aktualnej kondycji finansowej, planów inwestycyjnych wobec nieruchomości podlegającej przekształceniu lub innych okoliczności, występujących w indywidualnej sprawie. W ten sposób skutki systemowego przekształcenia praw użytkowania wieczystego będą miały łagodniejszy wpływ na sytuację i funkcjonowanie przedsiębiorców inwestujących w budownictwo mieszkaniowe, w tym mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

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

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegółowo w odwróconej tabeli zgodności).

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: omówione w komentarzu

- zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: ...

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz:

Umożliwienie wyboru sposobu odpłatności w znacznym stopniu wyeliminuje liczbę decyzji o dopłacie, o której mowa w art. 14 ustawy o przekształceniu, co zmniejszy obciążenie pracą urzędów.

### 9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne: ...

- demografia  
 mienie państwowe

- informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Z dniem następującym po dniu ogłoszenia i sukcesywnie w miarę oddawania nowych budynków do użytkowania.

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

Ewaluacja skutków nowelizowanej ustawy może nastąpić najwcześniej po 2020 r., gdyż do tego czasu będzie trwał proces potwierdzania przekształcenia praw i wykazywania tych praw w księgach wieczystych. Ponadto jeszcze wiele lat będą

trwały procesy zabudowy gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste i proces opóźnionego przekształcania praw.

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

Nie dotyczy.



Warszawa, 04 grudnia 2018 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.1671.2018/9/mrz

dot.: RM-10-188-17 z 3.12.2018 r.

Pan Jacek Sasin  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**

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

*Szanowny Panie Ministrze,*

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  
**Maciej Lang**  
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Jerzy Kwieciński  
Minister Inwestycji i Rozwoju