



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 4352

Warszawa, 7 czerwca 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami oraz o zmianie
ustawy o przekształceniu prawa
użytkowania wieczystego w prawo
własności nieruchomości.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Stanisława Huskowskiego.

(-) Bogdan Bojko; (-) Joanna Fabisiak; (-) Magdalena Gąsior-Marek;
(-) Stanisław Huskowski; (-) Roman Kaczor; (-) Jan Kaźmierczak;
(-) Magdalena Kochan; (-) Agnieszka Kozłowska-Rajewicz; (-) Jan Kulas;
(-) Stanisław Lamczyk; (-) Izabela Leszczyna; (-) Dariusz Lipiński;
(-) Aldona Młyńczak; (-) Sławomir Neumann; (-) Danuta Olejniczak;
(-) Danuta Pietraszewska; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Damian Raczkowski;
(-) Sławomir Rybicki; (-) Henryk Siedlaczek; (-) Michał Szczerba;
(-) Bożena Szydłowska; (-) Anna Śliwińska; (-) Piotr Tomański; (-) Piotr Waśko;
(-) Wojciech Wilk; (-) Renata Zaremba; (-) Wojciech Ziemiak;
(-) Adam Żyliński.

USTAWA
z dnia
o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego
w prawo własności nieruchomości

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.¹⁾), wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 73 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Bonifikaty te można stosować również do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. Przepis stosuje się odpowiednio do udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej związanego z odrębną własnością lokalu mieszkalnego.”;

2) w art. 77:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2, 2a lub art. 81, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty.”;

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

„2a. W przypadku gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższa dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty wnosi opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostałą wysokość ponad dwukrotność dotychczasowej opłaty (nadwyżka) rozkłada się na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach, w wyniku czego opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji osiągnie wysokość wynikającą z tej aktualizacji.”;

3) w art. 81:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Użytkownik wieczysty nie częściej niż raz w roku może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

¹)Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341 i Nr 106, poz. 622.

gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie. Jeżeli właściwy organ odmówił aktualizacji opłaty użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. W przypadku gdy właściwy organ nie rozpatrzył żądania w terminie 30 dni, użytkownik wieczysty może w terminie 90 dni od dnia doręczenia żądania, skierować sprawę do kolegium. Doręczenie żądania powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. Przepisy art. 77-80 stosuje się odpowiednio.”,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Nowa wysokość opłaty rocznej, ustalona przez właściwy organ w wyniku realizacji żądania, o którym mowa w ust. 1, albo w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium, obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 1:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoby będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności.”,

b) ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą wystąpić również osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały:

1) w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;

2) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).”,

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

„1b. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do:

1) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców;

2) nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste państwowym i samorządowym osobom prawnym, z tym że za państwowe i samorządowe osoby prawne uważa się spółki handlowe, w odniesieniu do których Skarb Państwa lub jednostka samorządu

²) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1371 oraz z 2009 r. Dz. U. Nr 206, poz. 1590.

terytorialnego jest podmiotem dominującym w rozumieniu [ustawy](#) z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439 i z 2010 r. Nr 167, poz. 1129);

3) osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.³).”;

d) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przepisy ust. 1a pkt 2 i ust. 2 pkt 1 stosuje się również do osób, które prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po dniu 13 października 2005 r.”;

e) uchyla się ust. 5;

2) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. 1. W przypadku współużytkowania wieczystego, z żądaniem przekształcenia występują wszyscy współużytkownicy wieczystości, z zastrzeżeniem ust. 2.”

2. Z żądaniem przekształcenia mogą wystąpić współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. W takim przypadku właściwy organ rozstrzyga w decyzji, o której mowa w art. 3, o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mając na względzie cel zamierzonej czynności. Jeżeli co najmniej jeden współużytkownik wieczysty zgłosi sprzeciw wobec złożonego wniosku o przekształcenie, właściwy organ zawiesza postępowanie. W takim przypadku przepis art. 199 Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio.”;

3) w art. 4:

a) ust. 8 uchyla się,

b) ust. 9 otrzymują brzmienie:

„9. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym, organ właściwy do wydania decyzji udziela, na ich wniosek, 50 % bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1.”;

c) ust. 11 otrzymuje brzmienie:

„11. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa organ właściwy do wydania decyzji może, na podstawie zarządzenia wojewody, udzielić wyższej, niż określona w ust. 9-10, bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego organ właściwy do wydania decyzji może, na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku, udzielić wyższej, niż określona w ust. 10, bonifikaty od opłaty, o której mowa w ust. 1.”.

³ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 94, poz. 788 i Nr 183, poz. 1538, z 2008 r. Nr 180, poz. 1112 i Nr 216, poz. 1367 i z 2011 r. Nr 85, poz. 458.

Art. 3. W sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego prowadzonych w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. 1. W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 2, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu ustalonym niniejszą ustawą.

2. W przypadkach, w których istnieje konieczność wydania zarządzeń lub podjęcia uchwał uwzględniających przepisy wprowadzone art. 2 niniejszej ustawy, organ zawiesza postępowanie do czasu wydania zarządzeń lub podjęcia uchwał.

Art. 5. Uchyła się art. 20 pkt 1, art. 102 i art. 105 pkt 3 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622).

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Cel projektowanych zmian.

Głównym celem projektu ustawy jest przyspieszenie i udrożnienie procesów przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe uprawnionych do przekształceń, a także złagodzenie wzrostu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste w przypadkach drastycznych zwwyżek oraz dostosowanie przepisów do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Opis projektowanych zmian:

Osiągnięcie zamierzonych celów wymaga wprowadzenia zmian do:

- 1) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.)
- 2) ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, z późn. zm.).

Ad 1) Poprzez zmianę art. 73 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, proponuje się przyznanie większej swobody organom reprezentującym Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, przy udzielaniu bonifikat od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Obecnie katalog osób, którym może być udzielona bonifikata jest ograniczony do ściśle określonych przypadków (np. realizacji celów mieszkaniowych, organizacjom zrzeszającym działkowców). Tymczasem skutki gwałtownych wzrostów opłat rocznych dotyczą również inne podmioty, w tym prowadzące działalność gospodarczą. Propozycja zmiany ww. przepisu stworzy instrument, z którego będą mogły korzystać właściwe organy, w celu zapobieżenia np. likwidacji działalności gospodarczej przez te podmioty, a tym samym zwalczając negatywne następstwa ograniczające wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, czy zwiększające bezrobocie.

W obecnym, zmienionym ustawą o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, stanie prawnym aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości może być dokonywana nie częściej niż raz na trzy lata, pod warunkiem, że wartość nieruchomości uległa zmianie. W projekcie utrzymano tę generalną zasadę w stosunku do właściciela nieruchomości, dając jednak prawo użytkownikowi wieczystemu żądania nawet raz do roku obniżenia stawki opłaty, jeśli wykaze, że wartość gruntu uległa obniżeniu.

Natomiast w celu złagodzenia skutków finansowych aktualizacji opłaty rocznej dla użytkowników wieczystych, w projekcie zaproponowano inny niż obecnie mechanizm dokonywania płatności tej opłaty przy jej aktualizacji. W przypadkach, gdy zaktualizowana wysokość opłaty rocznej przewyższać będzie dwukrotnie wysokość dotychczasowej opłaty rocznej, użytkownik wieczysty będzie wnosił opłatę roczną w wysokości odpowiadającej dwukrotności dotychczasowej opłaty rocznej. Pozostała nadwyżka będzie rozkładana na dwie równe części, które powiększają opłatę roczną w następnych dwóch latach, w wyniku czego opłata roczna w trzecim roku od aktualizacji osiągnie wysokość wynikającą z tej aktualizacji.

W projekcie zaproponowano również zmianę do art. 81 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, mającą na celu eliminację pojawiających się w praktyce wątpliwości w zakresie terminu, w którym właściwy organ zobowiązany jest odnieść się do wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego w sprawie dokonania aktualizacji opłaty, a także terminu, w którym użytkownik może skierować sprawę do kolegium.

Wprowadzenie powyższych nowych zasad i procedur wiąże się z koniecznością wprowadzenia przepisów przejściowych. Zaproponowano, aby w wszczętych i niezakończonych sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, stosować przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ad 2) W celu zdynamizowania procesów nabywania przez użytkowników wieczystych prawa własności użytkowanych nieruchomości publicznych zaproponowano kilka istotnych zmian w zakresie przedmiotowym i podmiotowym obecnie obowiązującej *ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*

Zasadniczą zmianą jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy, czyli zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem roszczenia o przekształcenie. W obecnym stanie prawnym roszczeniem o przekształcenie objęte są wyłącznie nieruchomości zabudowane lub przeznaczone na cele mieszkaniowe, nieruchomości rolne oraz nieruchomości zabudowane garażami. Proponuje się, aby zakresem przedmiotowym ustawy objąć nieruchomości niezależnie od ich funkcji lub przeznaczenia. W projekcie zaproponowano również rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy na wszystkich użytkowników wieczystych, czyli rozszerzono obecnie obowiązujący zakres podmiotowy o osoby prawne, które nie były dotychczas objęte tym zakresem, z zachowaniem jednak pewnych wyłączeń. W szczególności wyłącznie dotyczy Polskiego Związku Działkowców, ze względu na to, że prawo użytkowania wieczystego przysługuje tej organizacji, a nie osobom faktycznie użytkującym działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Nie jest zatem zasadne, aby organizacji tej przysługiwało roszczenie o przekształcenie, a tym samym aby stała się ona właścicielem tych nieruchomości, a nie osoby fizyczne faktycznie użytkujące i ponoszące nakłady na działki. Z zakresu działania ustawy proponuje się wyłączenie państwowych i samorządowych osób prawnych. Prawo użytkowania wieczystego jest bowiem na tyle „silnym” prawem do nieruchomości, że umożliwi podmiotom publicznym realizację celów gospodarczych, do których zostały powołane. Ponadto należy mieć na uwadze, że państwowe i samorządowe osoby prawne zostały już raz „uwłaszczone” z mocy prawa m.in. na podstawie art. 2 *ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464, z późn. zm.)*, tj. uzyskały prawo użytkowania wieczystego w stosunku do nieruchomości, które znajdowały się w zarządzie tych osób. Za wyłączeniem tej grupy podmiotów z zakresu projektu przemawia również fakt, iż powyższe „uwłaszczenie” nie zostało jeszcze zakończone i nadal toczą się postępowania administracyjne, potwierdzające nabycie prawa użytkowania wieczystego przez te podmioty. Natomiast cudzoziemcy nie zostali objęci zakresem omawianego projektu ze względu na obowiązujący w stosunku do niektórych nieruchomości wymóg uzyskania pozwolenia na ich nabycie.

W projekcie zaproponowano uchylenie ust. 5 art. 1 ustawy z dnia 29 lipca, który obecnie przewiduje termin 31 grudnia 2012 r. na wystąpienie z żądaniem o przekształcenie. Umożliwi to użytkownikom wieczystym podjęcie przemyślanej decyzji o nabyciu prawa własności użytkowanej nieruchomości, w sposób dostosowany do ich sytuacji materialnej i faktycznych potrzeb.

Kolejną propozycją likwidującą pojawiające się w praktyce bariery przy nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 r. jest rezygnacja z obowiązującego wymogu złożenia wniosku o przekształcenie przez wszystkich współużytkowników wieczystych nieruchomości gruntowej. Problem w uzyskaniu zgody wszystkich współuprawnionych na przekształcenie dotyczy głównie nieruchomości gruntowych zabudowanych wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi. W przypadku, gdy choćby jeden spośród wszystkich właścicieli lokali nie wystąpił z wnioskiem o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność, nie istnieje możliwość dokonania przekształcenia. W większości przypadków brak wspólnego wystąpienia wszystkich współużytkowników wieczystych nie jest spowodowany odmową któregoś ze współużytkowników, ale problemami z dotarciem do wszystkich, lub z toczącym się postępowaniem spadkowym i niemożnością ustalenia osoby uprawnionej. W takim przypadku, w obecnym stanie prawnym istnieje jedynie możliwość skorzystania z przepisu art. 199 *Kodeksu cywilnego*, z którego wynika, że wobec braku zgody wszystkich współuprawnionych, współużytkownicy wierzności, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współużytkowników wieczystych nieruchomości.

Jednak osoby zainteresowane niechętnie korzystają z możliwości wystąpienia do sądu, ze względu na przewlekłość takich postępowań.

W celu wyeliminowania problemów z dokonywaniem przekształcenia wobec braku indywidualnej zgody wszystkich współuprawnionych do nieruchomości proponuje się wprowadzenie rozwiązań opierających się na zgodzie większości współużytkowników wieczystych. O dokonaniu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w takim przypadku decydowałby właściwy organ, mając na względzie cel zamierzonej czynności. Jeżeli jednak przynajmniej jeden ze współużytkowników wieczystych zgłosiłby sprzeciw wobec złożonego wniosku o przekształcenie przez współużytkowników wieczystych, których suma udziałów w użytkowaniu wieczystym wynosiłaby co najmniej połowę, właściwy organ będzie zawieszał postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd na podstawie art. 199 *Kodeksu cywilnego*.

W projekcie ustawy zaproponowano również doprecyzowanie przepisów przewidujących bonifikaty od opłaty za przekształcenie, czyniąc zadość wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010r (sygn. akt K 9/08). Uchylono zatem w art. 4 ust. 8, a ust. 9 zmodyfikowano tak, by przewidziana 50% bonifikata nie obejmowała gruntów j.s.t.

Zakres modyfikacji zasad dokonywania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego proponowanych w niniejszym projekcie skutkuje koniecznością uchylenia kilku przepisów *ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622)*.

Podsumowanie.

Niniejszy projekt ustawy wychodzi w wielu aspektach naprzeciw oczekiwaniom zarówno użytkowników wieczystych, jak również jednostek samorządu terytorialnego. Daje możliwość przekształceń firmom prowadzącym działalność gospodarczą, oddaje w ręce wojewodów i organów stanowiących j.s.t. możliwości stosowania bonifikat. Złagodzone zostaną skutki znacznego wzrostu opłaty rocznej. Projekt likwiduje jednocześnie bariery pojawiające się w praktyce przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wprowadzenie zaproponowanych zmian przyczyni się do udrożnienia procedury przekształcania prawa użytkowania wieczystego, co powinno skutkować przyśpieszeniem i zwiększeniem liczby postępowań, w wyniku których użytkownicy wieczyści uzyskują prawo własności w stosunku do użytkowanych wieloletnio nieruchomości publicznych.

Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Wpływ ustawy na dochody budżetu państwa i j.s.t. nie jest łatwy do oszacowania, szczególnie w rozłożeniu na lata. Niemniej należy się spodziewać zwiększenia liczby wniosków o przekształcenie, zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak wśród użytkowników wieczystych prowadzących działalność gospodarczą. Ponieważ opłata przekształceniowa jest wielokrotnie większa od opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustawa spowoduje zwiększenie wpływów zarówno budżetu państwa, jak i j.s.t. w najbliższych latach. Wobec spodziewanych decyzji właścicieli o rozłożeniu opłaty przekształceniowej na raty, stan zwiększonych wpływów może utrzymywać się przez ok. 10 lat. Niemniej w dalszej perspektywie wpływy budżetu państwa i j.s.t. zmaleją. Obecne wpływy z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości kształtują się na poziomie: 860 mln. zł - do budżetu państwa i 975 mln. zł – do budżetów j.s.t.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

Warszawa, 21 czerwca 2011 r.

BAS-WAPEiM-1473/11

Pan Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania
wieczystego w prawo własności nieruchomości (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Stanisław Huskowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy ma na celu nowelizację trzech ustaw:

- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.),
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.),
- ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622).

W odniesieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami projekt przewiduje zmianę zasad udzielania bonifikat opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zmianę zasad wnoszenia podwyższonych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz doprecyzowanie trybu żądania aktualizacji opłaty rocznej.

W ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości proponuje się rozszerzenie zakresu ustawy na wszystkie rodzaje nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste oraz na osoby prawne będące użytkownikami wieczystymi. Rozszerzenie nie będzie dotyczyło Polskiego Związku Działkowców, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz cudzoziemców i spółek zagranicznych. Ponadto proponuje się, by prawo żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości było uniezależnione od zgody wszystkich

użytkowników wieczystych. Projekt przewiduje również zmianę zasad udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia.

Zmiany proponowane w ustawie o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców związane są z propozycją nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami i polegają na uchyleniu przepisów dotyczących opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać:

- art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
- art. 63 i art. 64 TfUE, które ustanawiają zasadę swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, przy czym swoboda ta obejmuje również inwestycje w nieruchomości,
- art. 107 ust. 1 TfUE, zgodnie z którym, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi,
- art. 245 TfUE, zgodnie z którym Traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich,
- punkt 4 załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej; przepis ten dotyczy swobodnego przepływu kapitału i zezwala Polsce na czasowe utrzymanie pewnych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, na zasadach przewidzianych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,
- dyrektywę Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. WE L 178 z 8.7.1988 r., s. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 10, tom 1, s. 10); dyrektywa wprost wymienia inwestycje w nieruchomości (zakup budynków i gruntów oraz wznoszenie budowli przez osoby prywatne w celu

osiągnięcia zysku albo na użytek własny, prawo użytkowania, służebności gruntowe, prawa budowlane) jako operacje objęte swobodą przepływu kapitału.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

III.1. Projekt, w art. 1 pkt 1, przewiduje udzielanie bonifikat od opłat z tytułu użytkowania wieczystego, co może prowadzić do niezgodności z zasadami udzielania pomocy państwa. Ponieważ zasady udzielania bonifikat określone będą zarządzeniem wojewody albo uchwałą rady lub sejmiku właściwej jednostki samorządu terytorialnego, to te akty będą musiały zostać ocenione pod kątem zgodności z art. 107 § 1 TfUE. Sam proponowany przepis art. 73 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Analogiczne uwagi dotyczą proponowanego art. 4 ust. 11 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (art. 2 pkt 3 lit. c projektu).

III.2. Projekt z jednej strony przewiduje rozszerzenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, z drugiej strony wprowadza nowe ograniczenia stosowania ustawy. Zgodnie z proponowanym art. 1 ust. 1b pkt 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w związku z art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, ze zm.), prawo żądania przekształcenia nie będzie przysługiwało cudzoziemcom w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (osoby fizyczne, osoby prawne i nieposiadające osobowości prawnej spółki takich osób).

Zgodnie z art. 245 TfUE, określenie zasad prawa własności należy do kompetencji państw członkowskich. Jednak zasady te i ich wykonywanie nie mogą naruszać prawa Unii Europejskiej. Zasady przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości podlegają zatem ocenie zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Proponowane rozwiązanie jest sprzeczne z art. 63 i art. 64 w związku z art. 18 TfUE, gdyż ogranicza swobodę przepływu kapitału w stosunku do cudzoziemców, w tym do przynależnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu akcesyjnego, a w szczególności Załącznika XII do Aktu o warunkach przystąpienia, Polska ma prawo stosowania czasowych wyłączeń od ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej, w tym od zasad dotyczących swobodnego przepływu kapitału. Obecnie

obowiązuje wyłączenie określone w punkcie 4.2. załącznika, dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. Polska ma prawo utrzymać do 30 kwietnia 2016 r. ograniczenia w nabywaniu tych nieruchomości przez cudzoziemców, na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Jednak w żadnym przypadku obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej lub osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami innego państwa członkowskiego nie mogą być traktowane w sposób mniej korzystny, w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, niż w dniu podpisania Traktatu o przystąpieniu (podpisanie Traktatu miało miejsce 16 kwietnia 2003 r. w Atenach). Możliwość stosowania przez Polskę wyłączenia jest ograniczona w stosunku do rolników, którzy legalnie zamieszkiwali i dzierżawili grunty w Polsce przez czas określony w Załączniku.

Rodzaje nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste określa art. 232 Kodeksu cywilnego. Mogą to być grunty stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być zatem grunty rolne i leśne.

Proponowany przepis art. 1 ust. 1b pkt 3 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości dotyczy wszystkich nieruchomości, w tym także nieruchomości objętych treścią Załącznika XII do Aktu o warunkach przystąpienia. Nie można jednak uznać, by proponowany przepis był w tej części zgodny z Aktem o warunkach przystąpienia, gdyż jest to nowe ograniczenie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, nieistniejące w dniu przystąpienia

Wobec powyższego, należy uznać, że wyłączenie w stosunku do cudzoziemców, w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, prawa żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości narusza art. 63 i art. 64 w zw. z art. 18 TfUE i nie jest objęte derogacją z Załącznika XII do Aktu o warunkach przystąpienia.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w jakim odmawia cudzoziemcom (w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez

cudzoziemców) prawa żądania przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (art. 2 pkt 1 lit. c projektu).

W pozostałym zakresie projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, 21 czerwca 2011 r.

BAS-WAPEiM-1474 /11

Pan Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Huskowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy ma na celu nowelizację trzech ustaw:

- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.),
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.),
- ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622).

W odniesieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami projekt przewiduje zmianę zasad udzielania bonifikat opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zmianę zasad wnoszenia podwyższonych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz doprecyzowanie trybu żądania aktualizacji opłaty rocznej.

W ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości proponuje się rozszerzenie zakresu ustawy na wszystkie rodzaje nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste oraz na osoby prawne będące użytkownikami wieczystymi. Rozszerzenie nie będzie dotyczyło Polskiego Związku Działkowców, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz cudzoziemców i spółek zagranicznych. Ponadto proponuje się, by prawo żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości było niezależne od zgody wszystkich użytkowników wieczystych. Projekt przewiduje również zmianę zasad udzielania bonifikat od opłat z tytułu przekształcenia.

Zmiany proponowane w ustawie o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców związane są z propozycją nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami i polegają na uchyleniu przepisów dotyczących opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Projekt, w zakresie, w jakim odmawia cudzoziemcom (w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców) prawa żądania przekształcenia użytkownia wieczystego w prawo własności nieruchomości (art. 2 pkt 1 lit c projektu) jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. W pozostałym zakresie projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

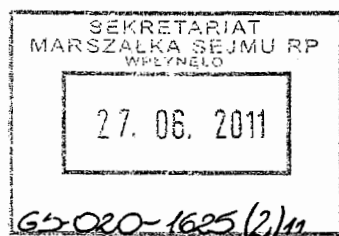
Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkownia wieczystego w prawo własności nieruchomości nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, dnia 27 czerwca 2011 r.

Stanisław Huskowski
Poseł na Sejm RP
Przedstawiciel wnioskodawców



Szanowny Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

Mając na uwadze opinie BAS z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu, w imieniu wnioskodawców składam autopoprawkę do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

W art. 2 w pkt 1 lit. c projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości skreśla się pkt 3.

Z poważaniem

UZASADNIENIE

W związku z opinią prawną Biura Analiz Sejmowych z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu, wnosimy o skreślenie w art. 2 w pkt 1 lit. c pkt 3, co zapewni niesprzeczność tego przepisu z prawem Unii Europejskiej w zakresie jakim ogranicza on prawa cudzoziemców do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności.