



Business Centre Club

Warszawa, 3 stycznia 2019 r.

OPINIA

dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

Pod koniec grudnia, prezydent podpisał ustawę o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku. Wraz z wejściem w życie ustawy własność nieruchomości będących obecnie w użytkowaniu wieczystym nabędą nie tylko osoby fizyczne, ale również inne podmioty – w szczególności spółdzielnie mieszkaniowe, spółki Skarbu Państwa czy przedsiębiorcy.

Zgodnie z uzasadnieniem, inwestorzy prywatni realizujący inwestycje mieszkaniowe na sprzedaż (de facto – deweloperzy) nie są docelowymi beneficjentami ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, podobnie jak spółki Skarbu Państwa czy przedsiębiorcy. Mając na uwadze powyższe okoliczności, oraz fakt, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność nieruchomości nie tylko wiązać się będzie co do zasady z koniecznością uiszczenia opłaty przekształceniowej, ale również może wiązać z koniecznością dopłaty do wartości rynkowej gruntu (sytuacja przekroczenia progu pomocy publicznej *de minimis*), celem ustawy jest taka modyfikacja ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów by dokonać wyważenia interesów użytkowników wieczystych, będących przedsiębiorcami, z założeniami realizowanej polityki mieszkaniowej, a także uwzględnienia w tym zakresie norm regulujących zasady przyznawania pomocy publicznej. Tym samym, ograniczenie obowiązku uiszczenia jednorazowo całości opłaty lub dopłaty, wpisywać ma się również w założenia planów wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

Dodatkowym celem ustawy, zgodnie z uzasadnieniem, było również wprowadzenie do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów zmian technicznych, redakcyjnych i doprecyzowujących, w szczególności w związku z uwagami i wątpliwościami zgłaszanymi już po jej uchwaleniu, a przed jej

wejściem w życie.

Deklarowane cele i założenia ustawy ocenić należy pozytywnie, jako mogące wywrzeć pozytywny wpływ na praktyczne aspekty stosowania ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Niemniej jednak, w opinii BCC, co najmniej część zagadnień których dotyczy ustawa była już sygnalizowana na etapie prac nad obecnie zmienianą ustawą i mogła już wtedy zostać uwzględniona. Mając na uwadze ramy czasowe przyjęcia ustawy oraz wymogi czasowe toku legislacyjnego można odnieść wrażenie, iż nowelizacja wprowadzana ustawą następuje zbyt późno w stosunku do daty uchwalenia i daty wejścia w życie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Szczegółowe uwagi

Zasadniczo pozytywnie odnosimy się do zaproponowanej zmiany art. 4 ust. 2 oraz dodania ust. art. 4 ust. 2a ustawy nowelizowanej. **Zmiana ta ma stanowić odpowiedź na sygnalizowane obawy w przedmiocie potencjalnego „zamrożenia” od 1 stycznia 2019 roku obrotu nieruchomościami będącymi w użytkowaniu wieczystym**, wobec których prawo to ulega przekształceniu w prawo własności, z uwagi na konieczność oczekiwania na wydanie zaświadczeń o przekształceniach, w szczególności określających wysokość opłaty przekształceniowej. Rozwiązanie to jednak tylko częściowo odpowiada na podniesiony problem. W istocie bowiem, zaproponowane terminy na wydanie zaświadczenia nie są wiążące dla właściwych organów i mają jedynie charakter instrukcyjny. Naruszenie tych terminów, które wydaje się całkiem prawdopodobne, zważywszy na potencjalnie znaczną liczbę spraw przekształceniowych, które będą wymagały rozpatrzenia, nie będzie rodzić de facto żadnych skutków prawnych poza ewentualną zwłoką organu. **Sygnalizowany problem „zamrożenia” obrotu wymagałby, w naszej opinii bardziej systemowego rozwiązania, w szczególności dotyczącego chociażby skutków przekroczenia terminu, następujących z mocy prawa.** Na tym etapie jednak, formułowanie postulatów i tak byłoby spóźnione z uwagi na ramy czasowe procesu legislacyjnego i wejście w życie ustawy nowelizowanej (1 stycznia 2019 r.). Mając to na uwadze, jakkolwiek założenie zmiany zawartej w ustawie było trafne, w opinii BCC nie jest ono wystarczające i nie minimalizuje ryzyka wystąpienia „zamrożenia” obrotu.

Pozytywnie należy ocenić zaproponowane dodanie art. 4a do ustawy nowelizowanej. Dodany przepis jasno ustanawia kompetencję określonego organu w sprawach dotyczących przekształcenia własności Skarbu Państwa. Mając jednak na uwadze możliwe spory kompetencyjne w aspekcie terytorialnym, **zdaniem BCC uzasadnionym byłoby, nawet po wejściu w życie ustawy i ustawy zmienianej, doprecyzowanie właściwości terytorialnej organu zarówno pierwszej jak i drugiej instancji, w szczególności w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się na granicy właściwości terytorialnej (np. granicy powiatów).**

Pozytywnie należy ustosunkować się do zaproponowanej zmiany art. 5 ust. 2 ustawy nowelizowanej, która **usuwa wątpliwość dotyczącą wpisu z urzędu roszczenia z tytułu opłaty przekształceniowej do**

księgi wieczystej prowadzonej dla wyodrębnionego lokalu mieszkalnego. Poprzez zaproponowaną zmianę, wpis własności będzie dokonywany na zasadach ogólnych ust. 1 we wszystkich księgach wieczystych dotyczących lokalu i nieruchomości wspólnej, a roszczenia z tytułu opłaty – w księdze wieczystej prowadzonej dla lokalu. Techniczny i doprecyzowujący charakter usuwający dotychczas podnoszone wątpliwości mają również zmiany w postaci dodania ust. 3 i ust. 4 do art. 5 ustawy nowelizowanej, które regulują sytuację wyodrębnienia własności lokalu po wejściu w życie ustawy nowelizowanej.

Również pozytywnie należy ocenić modyfikacje art. 7 ust. 6 i 7, dodania ust. 6a do art. 7 ustawy nowelizowanej oraz powiązanej z tym zmiany art. 11 ustawy nowelizowanej. **Propozycje te umożliwiają w pewnym zakresie uniknięcie konieczności spłat i dopłat w przypadku przekroczenia progu pomocy *de minimis*.** Jakkolwiek w uzasadnieniu nie wskazano wprost i wyraźnie przyczyn przyjęcia takiej a nie innej metody rozwiązania tej kwestii, mając na uwadze ramy czasowe wejścia w życie ustawy nowelizowanej, zaproponowane rozwiązanie, jako względnie proste, może stanowić odpowiedź na zasygnalizowany znacznie wcześniej, pilny problem. Odpowiednio uregulowano również w ustawie sytuację wysokości i sposobu uiszczania opłaty w warunkach zbycia nieruchomości obciążonej obowiązkiem uiszczania opłat na rzecz przedsiębiorcy, umożliwiając dokonywanie zmian w tym zakresie. Pominęto natomiast i nie uregulowano wprost sytuacji zbycia nieruchomości przez przedsiębiorcę na rzecz podmiotu niebędącego przedsiębiorcą. Nie można przy tym zgodzić się z twierdzeniami zawartymi w uzasadnieniu iż wystarczająca jest regulacja ogólna zawarta w przepisach prawa cywilnego dotycząca czynności pozornych. W istocie bowiem, wyobrażalne są sytuacje nadużycia tego braku regulacji i próby obejścia przepisów o pomocy publicznej przez przedsiębiorców, którzy zbędą nieruchomości obciążone obowiązkiem uiszczania opłat określonych w ust. 6a na podmiot niebędący przedsiębiorcą (w takim wypadku, zgodnie z Uzasadnieniem wysokość opłaty „wróci” do poziomu określonego w ust. 6). W ustawie nie przewidziano jednak żadnej regulacji na wypadek obejścia przepisów o pomocy publicznej. W szczególności, **nie przewidziano żadnej regulacji na wypadek zbywania nieruchomości obciążonej opłatą, w tym chociażby w warunkach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, pomiędzy osobami nieprowadzącymi działalności gospodarczej w sytuacji gdy ostatecznie nieruchomość „wróci” do pierwotnego lub innego przedsiębiorcy na podstawie innego niż własność tytułu prawnego.** W szczególności w takim wypadku mogłoby dojść do obejścia przepisów o pomocy publicznej, ponieważ opłata wnoszona byłaby w wysokości określonej w ust. 6 przez osobę niebędącą przedsiębiorcą, a faktycznym beneficjentem korzystającym z nieruchomości (będącej własnością osoby trzeciej) byłby pierwotny przedsiębiorca. W opinii BCC, w tym zakresie przepisy ustawy oraz ustawy nowelizowanej zawierają lukę, wymagającą uzupełnienia.

W opinii BCC, art. 14 ust. 1 powinien być sformułowany w sposób bardziej precyzyjny, ponieważ w obecnym brzmieniu może budzić wątpliwości. Proponujemy bardziej trafne sformułowanie: „Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia, a w przypadku złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia opłaty lub wysokości opłaty jednorazowej w drodze decyzji, dzień wydania decyzji.”. BCC podaje również pod rozwagę, czy nie byłoby zasadnym ukształtowanie tej regulacji w odniesieniu do ustalenia opłaty w drodze decyzji w ten sposób, by datą

udzielenia pomocy był dzień, w którym decyzja stała się ostateczna.

Zasadniczo pozytywnie należy ocenić proponowaną w Ustawie zmianę art. 21 ustawy nowelizowanej. Istotnie upraszcza ona procedurę w przypadku ustalania lub aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego niezakończonych 1 stycznia 2019 roku i może istotnie przyczynić się do ułatwienia i przyspieszenia postępowań.

Kontakt do eksperta:

dr Łukasz Bernatowicz

ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych
członek Rady Dialogu Społecznego, członek Rady Zamówień Publicznych
tel. 502 066 619
e-mail: lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl

Kontakt dla mediów:

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski.
Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>, więcej: <http://www.bcc.org.pl> oraz: <http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club>