

Uzasadnienie

Ustawą z dnia 26 maja 2023 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1463 – dalej „ustawa nowelizująca”) ustawodawca dokonał nowelizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344, 1113, 1463, 1506, 1688, 1792, 1906, 2029).

Art. 3 pkt 5 ustawy nowelizującej wprowadził zmiany w brzmieniu art. 32 dotychczas obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Generalną zasadę wykluczającą sprzedaż gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste na rzecz innego podmiotu niż użytkownik wieczysty tego gruntu uzupełniono o istotną z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki normę zapewniającą stabilność stosunków prawnorzeczowych. Wykluczono bowiem możliwość zbywania prawa własności nieruchomości gruntowej na rzecz użytkowników wieczystych gruntów przed upływem 10 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Do dotychczasowego brzmienia art. 32 cytowanej ustawy dodano również przepis (ust. 1b), w którym zawarte zostało upoważnienie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wojewodów do podejmowania uchwał i zarządzeń określających zasady przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych. Jak wynika z uzasadnienia do ww. regulacji ustawowych celem ich było zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, przy czym jak podkreśla ustawodawca, rozwiązania te uwzględniają zasadę swobody zawierania umowy pomiędzy podmiotem publicznym – właścicielem gruntu, a dotychczasowym użytkownikiem wieczystym.

Ustawodawca wskazał, iż ustalając zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste organy właściwe w tym zakresie, powinny się kierować w szczególności:

- 1) potrzebami społeczności lokalnej oraz interesem publicznym, w tym potrzebą zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe;
- 2) ładem przestrzennym;
- 3) racjonalnością ekonomiczną;
- 4) stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w tym celu, na który została oddana w użytkowanie wieczyste;
- 5) okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 6) potencjałem inwestycyjnym nieruchomości gruntowej na potrzeby realizacji celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej.

Mając na względzie powyższe regulacje, w uchwale określono zasady, w oparciu o które dokonywana będzie sprzedaż nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych.

W niniejszym projekcie przewidziano, iż użytkownik wieczysty będzie mógł nabyć prawo własności nieruchomości w sytuacji, gdy nie będzie zalegał z opłatami związanymi z prawem użytkowania wieczystego np. opłatami rocznymi. Pozwoli to na uniknięcie

ewentualnych postępowań związanych z windykacją należnych opłat rocznych za lata poprzedzające sprzedaż prawa własności nieruchomości.

Ponadto sprzedaż nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego będzie mogła nastąpić w sytuacji, gdy nieruchomość nie zostanie przeznaczona na potrzeby realizacji przez Gminę Miejską Kraków celów publicznych, gminnego budownictwa mieszkaniowego lub zadań własnych gminy, w tym zadań użyteczności publicznej. Art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera katalog przypadków, które uznane zostały przez ustawodawcę za cel publiczny, natomiast art. 7 ustawy o samorządzie gminnym określa zadania własne gminy. W toku prowadzonych postępowań każdorazowo będą uzyskiwane opinie właściwych merytorycznie komórek Urzędu Miasta Krakowa oraz jednostek miejskich i właściwych Rad Dzielnic odnośnie ewentualnych potrzeb społeczności lokalnej, konieczności zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych, ładu przestrzennego, gminnego budownictwa mieszkaniowego czy terenów na potrzeby realizowanych przez gminę zadań własnych. Analiza ta każdorazowo będzie również uwzględniać treść art. 236 § 2 Kodeksu cywilnego, o którym mowa poniżej.

Dodatkowo celowym jest, z punktu widzenia racjonalności gospodarowania nieruchomościami publicznymi, wyłączenie ze sprzedaży nieruchomości objętych postępowaniami o rozwiązanie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, także o ustalenie dodatkowej opłaty rocznej lub postępowaniami w sprawie zmiany celu. Sprzedaży nie będą również podlegać nieruchomości objęte postępowaniami o zwrot nieruchomości na rzecz poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy oraz dotyczącymi prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Sprzedaży mogą podlegać jedynie grunty, w stosunku do których nie toczą się postępowania, które finalnie mogą doprowadzić do pozbawienia użytkownika wieczystego prawa do nieruchomości, a także postępowania które związane są z niewykonywaniem przez użytkownika nałożonych na niego w umowie obowiązków.

Każdorazowe zbycie poprzedzone będzie analizą stanu realizacji celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Dokonywana będzie ocena, czy cel umowy został zrealizowany (np. czy dokonano przewidzianej w umowie zabudowy gruntu), czy grunt jest użytkowany zgodnie z celem ustalonym przy ustanowieniu prawa. W sytuacji stwierdzenia niezgodności pomiędzy celem użytkowania wieczystego, a rzeczywistym korzystaniem z nieruchomości, rozważone zostanie w pierwszej kolejności doprowadzenie do zgodności pomiędzy celem użytkowania wieczystego a sposobem korzystania z nieruchomości. Ewentualna zmiana celu uregulowana została w art. 73 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadkach, gdy w wyniku zmiany celu obniżeniu ulegnie wysokość stawki procentowej, art. 73 ust 2 c ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje, z tego tytułu, możliwość ustalenia jednorazowej opłaty nie wyższej niż dwukrotność dotychczasowej opłaty rocznej.

Jednocześnie ze sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego wyłączone zostały nieruchomości:

- 1) oddane w użytkowanie wieczyste na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej;
- 2) oddane w użytkowanie wieczyste na cele sportowe.

Zasadność powyższych włączeń wynika z istoty prawa użytkowania wieczystego, które jest prawem celowym i ustanawiane było w celu realizacji określonego w umowie sposobu zagospodarowania nieruchomości m.in realizacji wskazanych w umowie inwestycji.

Wyłączenie z możliwości sprzedaży ww. kategorii nieruchomości pozwoli na zapewnienie realizacji inwestycji, kontrolę sposobu zagospodarowania oraz ciągłości realizacji ww. działalności na tych nieruchomościach. Sprzedaż takich nieruchomości doprowadziłaby do utraty przez właściciela, czyli Gminę Miejską Kraków, kontroli nad gruntem będącym obecnie w użytkowaniu wieczystym, gdyż co do zasady umowa sprzedaży jest umową bezwarunkową.

Przeznaczenie nieruchomości do sprzedaży będzie każdorazowo poprzedzone analizą ekonomiczną takiego rozwiązania. W szczególności dokonywana będzie analiza wysokości wnoszonych opłat rocznych i możliwych do uzyskania przez Gminę Miejską Kraków dochodów z tytułu ustanowionego prawa użytkowania wieczystego, a także wpływów do budżetu gminy możliwych do uzyskania przez kolejne lata trwania prawa użytkowania wieczystego, przy czym do obliczenia wysokości opłaty rocznej przyjmuje się wartość rynkową określoną w operacie szacunkowym wykonanym na potrzeby postępowania w sprawie sprzedaży prawa własności nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych.

W toku analizy należy uwzględnić upływ okresu użytkowania wieczystego, oraz kwestie związane z nakładami poniesionymi przez użytkownika na nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 33 ustawy o gospodarce nieruchomościami użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje. Jednakże powyższa analiza nie może być dokonywana w oderwaniu od przepisów zawartych w Kodeksie cywilnym. Stosownie do treści art. 236 § 2 Kodeksu cywilnego w ciągu ostatnich pięciu lat przed upływem zastrzeżonego w umowie terminu wieczysty użytkownik może żądać jego przedłużenia na dalszy okres od czterdziestu do dziewięćdziesięciu lat; jednakże wieczysty użytkownik może wcześniej wystąpić z takim żądaniem, jeżeli okres amortyzacji zamierzonych na użytkowanym gruncie nakładów jest znacznie dłuższy aniżeli czas, który pozostaje do upływu zastrzeżonego w umowie terminu. Odmowa przedłużenia jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes społeczny.

Tym samym należy mieć na uwadze, iż nawet w sytuacji gdy pozostaje krótki okres czasu do upływu trwania prawa użytkowania wieczystego (tj. 5 lat) użytkownik wieczysty ma roszczenie do właściciela gruntu o przedłużenie trwania tego prawa. Odmowa jest możliwa tylko ze względu na ważny interes społeczny. A zatem pomimo, iż umowa wygasa z upływem okresu na jaki została ustalona, to odzyskanie przez właściciela prawa własności nieruchomości może być jedynie iluzoryczne, ze względu na treść art. 236 § 2 Kodeksu cywilnego.

Ustawa nowelizująca wprowadziła nowy mechanizm ustalania ceny sprzedaży prawa własności gruntu publicznego na rzecz jego użytkownika wieczystego – nowe brzmienie art. 69 ustawy.

W ust. 1 art. 69 ustawodawca wprowadził zasadę, iż cenę nieruchomości gruntowej niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

Jednocześnie w ustawie wskazano, iż w sytuacji sprzedaży prawa własności nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 69 ust. 2), cenę ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej

iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej określona na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

Ustawodawca przewidział również sytuację, w której dotychczas nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. W takim przypadku właściwy organ ustala cenę, o której mowa powyżej, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 ustawy, stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.

Mając na uwadze brzmienie znowelizowanych art. 32 i 69 ust. 2 ustawy należy stwierdzić, iż ustawodawca dał organowi reprezentującemu Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego swobodę zarówno w odniesieniu do podjęcia decyzji o wyzbyciu się nieruchomości, jak i o ustaleniu ceny w przypadku sprzedaży prawa własności nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej. W tym zakresie przyjęto model odpłatności oparty na wielokrotności dotychczasowej opłaty rocznej, uwzględniając przy tym zakaz udzielania niedozwolonej pomocy publicznej. Jak już podano wyżej właściwy organ, reprezentujący właściciela gruntu może zaoferować cenę gruntu wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej, w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność dotychczasowej kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż jego wartość rynkowa nieruchomości.

W związku z powyższym przyjęto, wynikające z dotychczas stosowanej pod rządami przepisu sprzed niniejszej nowelizacji praktyki, poniższe zasady ustalania ceny nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej:

- 1) trzydziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej (stawka 3 %) z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży;
- 2) czterdziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej (stawka 2 %) z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży;
- 3) sześćdziesięciokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej (stawka 1 %) z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

W ustawie przewidziane zostały również zasady dotyczące rozkładania płatności na raty. Zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 2 i 3 ustawy ustalona cena sprzedaży może zostać rozłożona na raty, na czas nie dłuższy niż 10 lat. Wierzytelność Gminy Miejskiej Kraków z tytułu rozłożenia na raty ceny sprzedaży podlega zabezpieczeniu hipotecznemu na zbywanej nieruchomości. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

Rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopę redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. W przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, rozłożona na raty część ceny podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych. Zastosowanie stopy referencyjnej eliminuje ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej w formie korzyści wynikającej z rozłożenia płatności na raty.

Uregulowana została również kwestia ewentualnych dopłat w przypadku gdy wartość pomocy publicznej *de minimis* przekracza ustalony limit. Wysokość dopłaty ustalana jest w umowie sprzedaży. Może zostać również rozłożona na raty płatne w okresach rocznych przez okres nie dłuższy niż 20 lat.

Uchwała przewiduje obowiązek ponoszenia przez użytkowników wieczystych nabywających prawo własności nieruchomości opłat z tytułu: wszelkich kosztów związanych z zawarciem umowy notarialnej oraz wpisami sądowymi, wynikających z ujawnienia praw do nabytej nieruchomości, w tym aktu ustanowienia hipoteki oraz kosztów materiałów geodezyjno-kartograficznych, ewentualnego podziału geodezyjnego, operatu szacunkowego.

Odnosząc się do skutków finansowych:

- a) niniejsza regulacja zwiększy dochód Miasta, jednakże zależy będzie on od liczby użytkowników wieczystych, którzy zdecydują się na nabycie prawa własności nieruchomości gminnych w przywołanym trybie, w związku z tym dokładna jego wysokość jest trudna do ustalenia,
- b) niniejsza regulacja wymaga zwiększenia zatrudnienia do obsługi realizacji zadania,
- c) niniejsza regulacja wymaga poniesienia innych dodatkowych wydatków na funkcjonowanie Urzędu Miasta Krakowa, w szczególności w sprzęt informatyczny, oprogramowanie, wyposażenie,
- d) niniejsza regulacja nie będzie powodować w przyszłości innych dodatkowych kosztów niż ponoszone w związku z jej wprowadzeniem.

GŁÓWNY SPECJALISTA

Marta Łaska

13.10.2003

25.10.2003

KIEROWNIK BIURA Z-ca DYREKTORA WYDZIAŁU

Marta Łaska

DYREKTOR WYDZIAŁU

Marta Witkiewicz

6.11.2003

Aneta Samborska

6.11.2003