

Państwo i społeczeństwo

Pomoc publiczna

Przekształcanie prawa użytkowania wieczystego

Prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się 1 stycznia 2019 r. w prawo własności. Przepisy ustawy, która to umożliwiła stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Wydaje się to konieczne, ponieważ ustawodawca nie wyłączył przedsiębiorców, a zatem także spółdzielni mieszkaniowych, z grona beneficjentów uwłaszczenia, przewidział natomiast opłatę z tytułu przekształcenia oraz bonifikaty, z których – w określonych sytuacjach – mogą oni skorzystać. Przekształcenie będzie bowiem miało miejsce również w wypadku, gdy grunt jest wykorzystywany w części na cele inne niż mieszkaniowe. Właściwe określenie zakresu tego rodzaju pomocy oraz identyfikacja jej beneficjentów wymaga jednak rozstrzygnięcia wielu wątpliwości przez podmioty udzielające wsparcia, a następnie organy kontroli badające cały proces.

RAFAŁ PADRAK**Wprowadzenie**

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązuje ustawa z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹. Podstawowym celem ustawy była eliminacja istniejących praw współużytkowania wieczystego oraz zapobieżenie powstawaniu udziałów w nim w przyszłości wskutek objęcia całej grupy podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną – wszystkich użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami umożliwiającymi prawidłowe korzystanie z nieruchomości na cele mieszkaniowe. Zamiarem ustawodawcy było również usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania w prawo własności prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi², realizowanych w drodze decyzji administracyjnej na podstawie ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości³.

I tak 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych

na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów. Przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie budynkami:

- mieszkalnymi jednorodzinnymi lub
- mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- o których mowa w pkt 1 lub 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

W wyniku nowelizacji ustawy o przekształceniu⁴, jej przepisy stosuje się również, jeżeli na gruncie zabudowanym wspomnianymi budynkami, położone są także inne budynki, objekty budowlane lub urządzenia budowlane, o ile łączna powierzchnia użytkowa tych obiektów nie przekracza 30% powierzchni użytkowej wszystkich budynków położonych na tym gruncie.

Na mocy ustawy o przekształceniu następuje nabycie *ex lege* prawa własności przez użytkownika wieczystego spełniającego ustawowe przesłanki, niezależnie od jego woli, na warunkach określonych w ustawie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy,

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 916, dalej ustawa o przekształceniu. Przywoływane w niniejszym artykule przepisy bez wskazania aktu normatywnego są przepisami ustawy o przekształceniu.

² Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 2673, dalej: *Uzasadnienie projektu ustawy*.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 83, ze zm.

⁴ Na mocy art. 1a ustawy o przekształceniu, dodanego ustawą z 13.6.2019 o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r. poz. 1309, zwana dalej ustawą nowelizującą. Zgodnie z art. 30 pkt 1 ustawy nowelizującej, zmiany wprowadzone do ustawy o przekształceniu obowiązują z mocą wsteczną od 1.1.2019.

podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz ewidencji gruntów i budynków stanowi zaświadczenie potwierdzające przekształcenie (zwane dalej zaświadczeniem), wydawane przez wskazany w tym przepisie właściwy organ.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o przekształceniu, jej postanowienia stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Uwzględnienie przepisów o pomocy publicznej wydaje się być konieczne, ponieważ ustawodawca nie wyłączył z grona beneficjentów uwłaszczenia przedsiębiorców. Do przekształcenia będzie dochodziło bowiem również w wypadku, gdy grunt jest wykorzystywany w części na cele inne niż mieszkaniowe, tzn. kiedy w budynku posadowionym na tym gruncie większość lokali ma przeznaczenie mieszkaniowe, ale znajdują się w nim również lokale zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, które zostaną objęte przekształceniem „przy okazji” uwłaszczenia gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe⁵.

Uwłaszczenie odbywa się na warunkach korzystnych dla nowych właścicieli, jeżeli opłata z tytułu przekształcenia jest niższa od wartości rynkowej nieruchomości⁶. Ponadto w ustawie o przekształceniu przewidziano bonifikaty od opłat. Właściwe określenie zakresu pomocy publicznej oraz prawidłowa

identyfikacja beneficjentów będzie jednak wymagała rozstrzygnięcia wielu wątpliwości przez udzielające jej podmioty, a następnie przez organy kontroli badające proces przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności. W literaturze pojawiają się również wypowiedzi kwestionujące możliwość potraktowania uwłaszczenia ponad 2 milionów użytkowników wieczystych jako pomocy publicznej⁷.

Charakterystyka pomocy publicznej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸, 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 przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ocena zgodności udzielanej pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym powinna być dokonywana po ustaleniu, że dany środek:

- przyznaje korzyść, czyli uprzywilejowanie o charakterze gospodarczym;

⁵ Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy*.

⁶ Zob. sekcja 4.2 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.UE.C.2016.262.1 z 19.7.2016.

⁷ Zob. M. Gdesz: *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle ustawy z 2018 r., „Samorząd Terytorialny” nr 1-2/2019 r.*, s. 12-14.

⁸ Dz.U. nr 90/2004 r. poz. 864/2, ze zm., dalej: TFUE.

- jest selektywny, to jest uprzywilejowuje niektóre przedsiębiorstwa lub gałęzie gospodarki;
- stanowi wsparcie pochodzące z zasobów publicznych;
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, przez co zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

Finansowanie spełniające wymienione kryteria stanowi pomoc państwa i zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE powinno zostać zgłoszone do Komisji Europejskiej. Jednak na podstawie art. 109 TFUE Rada Europejska może określić kategorie pomocy, które są zwolnione z wymogu zgłoszenia. Rozporządzeniem (WE) nr 994/98 Rada postanowiła, zgodnie z art. 109 TFUE, że pomoc *de minimis* może stanowić jedną z takich kategorii. Na tej podstawie uznaje się, że pomoc *de minimis*, czyli pomoc przyznana jednemu przedsiębiorstwu w danym okresie, która nie przekracza określonej kwoty, nie spełnia wszystkich kryteriów wymienionych w art. 107 ust. 1 TFUE i w związku z tym nie podlega procedurze zgłoszenia.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o przekształceniu, udzielenie pomocy publicznej na podstawie przepisów ustawy o przekształceniu wymaga spełnienia warunków pomocy *de minimis*, określonych w szczególności w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*⁹.

Z art. 3 ust. 2 rozporządzenia KE o pomocy *de minimis* wynika, że jest nią ta, której całkowita kwota przyznana przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie przekracza 200 tys. euro w okresie trzech lat podatkowych¹⁰.

Środki pomocy

W ustawie o przekształceniu uregulowano dwa rodzaje środków, przy stosowaniu których może dochodzić do udzielenia pomocy publicznej:

- opłaty przekształceniowe,
- bonifikaty od opłat przekształceniowych.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności ma co do zasady charakter odpłatny. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o przekształceniu, nowy właściciel gruntu ponosi opłatę na rzecz dotychczasowego właściciela. Uwłaszczony podmiot może wnieść opłatę jednorazową albo opłaty roczne. Według art. 7 ust. 2, jej wysokość jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Na podstawie art. 7 ust. 6 opłata jest wnoszona przez 20 lat, licząc od dnia przekształcenia. Powyższe oznacza, że użytkownik wieczysty uzyskuje własność gruntu za cenę niższą niż rynkowa, ponieważ zapłaci za prawo własności 20% jego wartości rynkowej (przy stawce 1% opłaty rocznej) lub 60% tej wartości (przy stawce 3% opłaty rocznej). Korzyścią dla nowego właściciela będzie odpowiednio

⁹ Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1, zwane rozporządzeniem KE o pomocy *de minimis*.

¹⁰ W przypadku pomocy dla przedsiębiorstw prowadzących działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów – nie może przekroczyć 100.000 EUR.

80% lub 40% wartości gruntu, tj. różnica pomiędzy wartością rynkową gruntu a sumą opłat przekształceniowych¹¹. Warto jednak zauważyć, że na mocy art. 7 ust. 6a, uwłaszczany przedsiębiorca może zrzec się tych korzyści, składając właściwemu organowi w terminie trzech miesięcy od daty przekształcenia¹² oświadczenie o zamiarze wnoszenia opłaty przez okres:

- 99 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 1% albo
- 50 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, wymienionej w ust. 2, wynosi 2%, albo
- 33 lat, licząc od dnia przekształcenia, jeżeli stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 2, wynosi 3%, albo
- 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, wymienionej w ust. 2, jest wyższa niż 3%.

Przedsiębiorca może być zainteresowany złożeniem oświadczenia w sytuacji, gdy udzielenie pomocy *de minimis*

doprowadziłoby do przekroczenia limitu tej pomocy z powodu wysokiej wartości gruntu i spowodowało konieczność wnie-sienia dopłaty. Przedsiębiorca, który będzie wnosił opłaty na podstawie art. 7 ust. 6a, zapłaci właścicielowi rynkową wartość gruntu, a więc nie uzyska pomocy publicznej. Po wejściu w życie ustawy nowelizującej zasadą jest ponoszenie przez przedsiębiorców opłat związanych z przekształceniem na zasadach określonych w art. 7 ust. 6a. Dodany art. 7 ust. 6c stanowi, że w wypadku gdy właściciel gruntu będący przedsiębiorcą nie złożył oświadczenia w terminie, o którym mowa w ust. 6a, właściwy organ wydaje zaświadczenie i informuje o obowiązku wnoszenia opłaty odpowiednio przez okres, o którym mowa w ust. 6a. Oświadczenie złożone po upływie terminu, o którym mowa w ust. 6a, ale przed doręczeniem zaświadczenia uznaje się za skuteczne. Według art. 7 ust. 6d ustawy o przekształceniu do zaświadczenia, o którym mowa w ust. 6c, właściwy organ załącza informację o możliwości złożenia wniosku o zmianę okresu wnoszenia opłaty na okres 20 lat, pod warunkiem przedstawienia przez właściciela gruntu będącego przedsiębiorcą oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo

¹¹ Zob. wyjaśnienia pt. *Pomoc de minimis w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, zamieszczone na stronie Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji <<https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq3563>>.

¹² Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 6b ustawy o przekształceniu 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 przepis art. 11 ust. 2.

przedsiębiorców¹³ na nieruchomości, której dotyczy to zaświadczenie lub wniosku o udzielenie pomocy publicznej wraz z dokumentami wymaganymi na podstawie przepisów odrębnych.

Według art. 7 ust. 7 właściciel gruntu w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłaty może zgłosić właściwemu organowi na piśmie zamiar jednorazowego jej wniesienia w kwocie pozostającej do spłaty (opłata jednorazowa). Wysokość opłaty jednorazowej odpowiada iloczynowi wysokości opłaty obowiązującej w roku, w którym zgłoszono zamiar wniesienia opłaty jednorazowej oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w ust. 6 albo 6a. Ustawą nowelizującą doprecyzowano zasady wnoszenia opłaty jednorazowej w wypadku przedsiębiorców wykorzystujących częściowo nieruchomość podlegającą przekształceniu do prowadzenia działalności gospodarczej. Według dodanego art. 7 ust. 7a, jeżeli oświadczenie, o którym mowa w ust. 6a dotyczyło jedynie części nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, opłata jednorazowa może być wniesiona odrębnie w części objętej okresem płatności, określonym w ust. 6, i odrębnie w odniesieniu do części nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności

gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W ustawie o przekształceniu przewidziano bonifikaty od opłaty związanej z przekształceniem za dany rok lub od opłaty jednorazowej. W przypadku wniesienia opłaty jednorazowej za przekształcenie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa¹⁴ oraz bonifikaty o charakterze socjalnym, o której mowa w art. 9a¹⁵, bonifikata jest obligatoryjna i jej wysokość wynika z przepisów ustawy. Pozostałe bonifikaty mają charakter fakultatywny.

Według art. 9 ust. 5 ustawy o przekształceniu, w zarządzeniu wojewody oraz uchwale rady albo sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Ustawodawca nie przewiduje górnych granic bonifikaty od opłaty rocznej i opłaty jednorazowej w odniesieniu do gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego (JST). W przypadku obligatoryjnej bonifikaty od opłaty jednorazowej, w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, jej wysokość jest uzależniona od roku, w którym zostanie wniesiona.

Z art. 9 ust. 1 ustawy o przekształceniu wynika, że bonifikatę mogą uzyskać osoby fizyczne będące właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 646, ze zm.; według art. 3 tej ustawy, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

¹⁴ Ustawa o przekształceniu posługuje się terminem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST, co w odniesieniu do bonifikat udzielanych po 1.1.2019 jest skrótem myślowym, ponieważ chodzi tu o grunty, które przed 1.1.2019 stanowiły własność Skarbu Państwa lub JST, a po tej dacie stanowią własność podmiotu uwłaszczonego.

¹⁵ Bonifikata socjalna jest przyznawana na wniosek osób uprawnionych, wskazanych w art. 9a ust. 1, będących właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych tych osób.

lub lokali mieszkalnych (w tym przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w tych budynkach lub lokalach) albo spółdzielnie mieszkaniowe; nie mogą ich otrzymać inne podmioty, w tym właściciele lokali użytkowych (niebędący spółdzielniami mieszkaniowymi).

Beneficjenci pomocy publicznej

Zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy beneficjentem środka jest przedsiębiorstwo. Trybunał Sprawiedliwości (TS) definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na ich status prawny i sposób finansowania¹⁶. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie utrzymuje, że wszelka działalność polegająca na oferowaniu na rynku towarów i usług (produkcyjna, dystrybucyjna, usługowa) jest działalnością gospodarczą¹⁷. Nie ma znaczenia występowanie zarobkowego charakteru działalności, w związku z czym działalność gospodarczą w rozumieniu unijnego prawa konkurencji prowadzić mogą także różnorodne podmioty typu non-profit¹⁸. Nie ma również znaczenia, jak dana działalność jest

kwalifikowana w prawie krajowym. Istotne jest natomiast to, czy działalność gospodarcza jest faktycznie prowadzona¹⁹. Przedsiębiorstwem może być każdy podmiot, zarówno osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą wpisaną do ewidencji/rejestru lub też działalność niezarejestrowaną, jak i spółka prawa handlowego, spółka cywilna, spółdzielnia socjalna, stowarzyszenie, fundacja, instytucja kultury, jeżeli faktycznie oferuje produkty lub usługi na rynku.

Przedsiębiorcami według prawodawstwa unijnego są również spółdzielnie mieszkaniowe, które konkurują z innymi przedsiębiorcami prowadzącymi działalność na otwartym rynku budownictwa mieszkaniowego i zarządzania nieruchomościami. Jednakże stosownie do art. 1 ust. 1¹ ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych²⁰, spółdzielnia nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków, w szczególności z tytułu przekształceń praw do lokali. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 6 ustawy o przekształceniu, spółdzielnia uwzględnia wysokość opłaty i opłaty jednorazowej oraz wartość udzielonej bonifikaty przy ustalaniu

¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12.9.2000 w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., ECLI:EU: C:2000:428, pkt 74; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10.1.2006 w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107.

¹⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.6.1987 w sprawie 118/85 Komisja przeciwko Włochom, ECLI:EU: C:1987:283, pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18.6.1998 w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12.9.2000 w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., ECLI:EU:C:2000:428, pkt 75.

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.10.1980 w sprawach połączonych od 209/78 do 215/78 i 218/78 Van Landewyck, ECLI:EU:C:1980:248, pkt 88; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.11.1995 r. w sprawie C-244/94 FFSA i in., ECLI:EU:C:1995:392, pkt 21; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1.7.2008 w sprawie C-49/07 MOTOE, ECLI:EU: C:2008:376, pkt 27 i 28.

¹⁹ Zob. pkt 2.1.8 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 845, ze zm.

wysokości kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, obciążających osoby, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali. Zatem korzyści uzyskane przez spółdzielnie mieszkaniowe, które są przekazywane jej członkom, nie mogą mieć wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Ostateczni właściciele przekształcanego prawa do gruntu są bowiem z góry określani, a rynek takiej transakcji ograniczony jedynie do członków spółdzielni, której budynki zostały usytuowane na gruncie, którego dotyczy przekształcenie²¹. Pomocą *de minimis* dla spółdzielni mieszkaniowych będzie jednak wartość korzyści uzyskanej w związku z uwłaszczeniem dotyczącym lokali będących ich własnością i przeznaczonych do działalności gospodarczej (np. wynajmowane lokale użytkowe).

Nie powinno budzić wątpliwości uznanie za pomoc publiczną korzyści uzyskiwanych przy przekształceniu przez przedsiębiorców będących właścicielami lokali użytkowych w budynkach mieszkalnych oraz deweloperów (w zakresie mieszkań niesprzedanych). Przedsiębiorcami są jednak także osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w domach mieszkalnych i lokalach mieszkalnych. W odniesieniu do lokali mieszkalnych o statusie odrębnej własności należy zauważyć, że korzyści wynikające z przepisów ustawy o przekształceniu odnoszą bezpośrednio

właściciele tych lokali. Zadaniem skomplikowanym i mogącym budzić kontrowersje jest ustalenie, czy i w jakim zakresie uzyskane wsparcie stanowi pomoc publiczną. Według UOKiK, „jeżeli lokal będący odrębną własnością, którego dotyczy przekształcenie lub bonifikata, jest chociażby w części wykorzystywany na prowadzenie działalności gospodarczej, do ustalenia wysokości opłat przekształceniowych lub udzielanej w stosunku do tego lokalu bonifikaty należy zastosować przepisy o pomocy *de minimis*. Przykładowo, jeżeli cały lokal jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej (np. jest wynajmowany), bonifikata w całości stanowi pomoc *de minimis*. W przypadku natomiast, gdy właściciel wykorzystuje na działalność gospodarczą część lokalu mieszkalnego, bonifikata będzie stanowiła pomoc w zakresie, w jakim część ta jest faktycznie użytkowana dla celów działalności gospodarczej, w części proporcjonalnej np. do całkowitej powierzchni lokalu. Pomimo faktu, że często charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności (np. taksówkarz, lekarz) wymaga świadczenia usług poza nieruchomością, należy określić, czy podmiot faktycznie wykorzystuje część powierzchni mieszkalnej do prowadzenia np. biura czy gabinetu. Powierzchnia mieszkalna, użytkowana na cele prowadzenia działalności gospodarczej jest podstawą do zaliczenia przez osobę fizyczną prowadzącą

²¹ Por. stanowisko Komisji Europejskiej, wyrażone w piśmie z 7.4.2011 (COMP. F3/AW-MS/jb*2011/035977). Stanowisko to dotyczy bonifikaty od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, udzielanej spółdzielniom mieszkaniowym, przywołane na stronie Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji <<https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia2.php#faq3563>>.

działalność gospodarczą wydatków związanych z tą częścią mieszkania do kosztów uzyskania przychodu, a zatem, należy przyjąć, że może ona być również podstawą do obliczenia wielkości otrzymanej pomocy *de minimis*, przykładowo w formie bonifikaty. Natomiast w przypadku, gdy działalność jest jedynie zarejestrowana pod adresem lokalu mieszkalnego, a przedsiębiorca wykonuje całą działalność poza lokalem, nie ma podstaw do uznania, że bonifikata stanowi pomoc *de minimis*²².

Stanowisko UOKiK wydaje się zbyt upraszczać i generalizować problem uwzględniania przepisów o pomocy publicznej przy przekształceniu. Obniżona w stosunku do wartości prawa własności opłata za przekształcenie oraz udzielona bonifikata przysługuje bowiem w związku z prawem odrębnej własności lokalu mieszkalnego i jest niezależna od tego, czy jest w nim prowadzona działalność gospodarcza. Nie powinna być uznawana za pomoc państwa (w rozumieniu art. 107 TFUE) ulga z tytułu uwłaszczenia gruntu zabudowanego lokalem mieszkalnym, wykorzystywanego w części – niejako przy okazji – do prowadzenia działalności

gospodarczej, jeżeli tego rodzaju lokale służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych właściciela, a lokal ten stanowi dla niego miejsce, w którym koncentruje się jego życie osobiste, rodzinne. Zwiększenie wartości takiej nieruchomości (uzyskana od państwa pomoc) ma wówczas w głównej mierze charakter socjalny²³ i nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Ponadto korzyścią nie może być np. możliwość zbycia lokalu mieszkalnego za wyższą cenę, ponieważ korzyść musi być pewna. Nie może być to korzyść hipotetyczna, która może stać się przywilejem dla określonego przedsiębiorstwa w przyszłości i która w momencie badania, czy doszło do udzielenia pomocy, nie może być precyzyjnie określona²⁴. Uzyskane w wyniku przekształcenia bonifikaty od opłat za przekształcenie spowodują jednak obniżkę wydatków ponoszonych na utrzymanie mieszkania, a tym samym proporcjonalne obniżenie kwoty wydatków przedsiębiorcy zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów²⁵. Nie budzi wątpliwości, że korzyścią dla przedsiębiorcy powinno być wsparcie wynikające z obniżenia

²² Zob. wyjaśnienia pt. *Pomoc de minimis ...*, op.cit.

²³ Według art. 107 ust. 2 lit. a TFUE zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów. Celem ustawy o przekształceniu było m.in. zapewnienie stabilności prawa do mieszkania – zob. *Uzasadnienie projektu ustawy*. Na temat prawa do mieszkania jako prawa socjalnego zob. I. Sierpowska: *Socjalne aspekty ochrony prawa do mieszkania*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensia” nr 4/2010, *Prawa człowieka – idea, instytucje, krytyka*, cz. II, opubl. na stronie <<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37383/015.pdf>>.

²⁴ Por. B. Kurcz w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom II (art. 90-222) pod red. A. Wróbla: *Komentarz do art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, opubl. w bazie LEX i przywołane tam orzecznictwo.

²⁵ Mieszkańcy budynków jednorodzinnych lub wielolokalowych w związku z przekształceniem nie zostaną obciążeni dodatkowymi obciążeniami finansowymi z tytułu podatku od nieruchomości, ponieważ jako użytkownicy wieczystości byli podatnikami tego podatku, tak jak właściciele nieruchomości.

kosztów uzyskania przychodów po uzyskaniu bonifikaty od opłaty przekształceniowej²⁶. Nie można jednak wykluczyć, że istnieje grupa przedsiębiorców, która nie zalicza wydatków związanych z prowadzoną w mieszkaniu działalnością gospodarczą do kosztów uzyskania przychodów – trudno zatem wskazać, jaką korzyść mógł odnieść z przekształcenia przedsiębiorca względem innych prowadzących działalność w lokalach mieszkalnych nieobjętych uwłaszczeniem. Warto dodać, że nie zawsze uzyskana przez przedsiębiorcę korzyść z przekształcenia będzie zakłócała uczciwą konkurencję. Przykładowo można wskazać, że uzyskanie korzyści z przekształcenia przez właściciela lokalu mieszkalnego, który świadczy w nim usługi polegające na udzielaniu uczniom korepetycji z historii nie będzie miało wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Powyższe rozważania dotyczą także uwzględniania przepisów o pomocy publicznej w wypadku uwłaszczenia przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w lokalach mieszkalnych zajmowanych na podstawie spółdzielczych praw do lokalu mieszkalnego. Warto przy tym zauważyć, że uzyskiwane przez nich korzyści na mocy ustawy o przekształceniu są korzyściami pośrednimi – bezpośrednio

beneficjentem jest spółdzielnia mieszkaniowa, która stosownie do art. 9 ust. 6 ustawy o przekształceniu jest zobowiązana uwzględnić wysokość opłaty i opłaty jednorazowej oraz wartość udzielonej bonifikaty przy ustalaniu wysokości kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości, obciążających osoby, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie pozwala jednak uznawać tego rodzaju korzyści za niestanowiące pomocy państwa²⁷.

Postępowanie o udzielenie pomocy publicznej

Przepis art. 14 ust. 1 ustawy o przekształceniu ustanawia nakaz stosowania przepisów o pomocy publicznej przez podmiot jej udzielający do każdego przypadku przekształcenia, jeżeli istnieją wątpliwości co do zgodności planowanej transakcji z tymi przepisami²⁸. Podmiotem udzielającym pomocy jest właściwy organ, którym stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o przekształceniu jest:

- starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w wypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia

²⁶ Rzeczywiste korzyści przedsiębiorcy będą jednak mniejsze, ponieważ uzyskane bonifikaty spowodują obniżkę opłat za mieszkanie, a tym samym obniżenie kwoty kosztów uzyskania przychodów. Niższa kwota wydatków zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów spowoduje zwiększenie kwoty należnego do zapłaty podatku lub mniejszy stratę w prowadzonej działalności gospodarczej, która może być rozliczona w kolejnych latach.

²⁷ Zob. B. Kurcz: *Komentarz do art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit. i przywołane tam orzecznictwo.

²⁸ Por. E. Klat-Górska: *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, rozdz. II pkt 16, opubl. w bazie LEX w 2015 r.

Wojskowego, w odniesieniu do gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują te podmioty;

- odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa, jeśli chodzi o grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego;

- dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w wypadku gruntów, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonuje ten podmiot.

Z art. 2 pkt 11 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²⁹ wynika, że dniem udzielenia pomocy jest ten, 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 ostatniej możliwości skorzystał ustawodawca w ustawie o przekształceniu i na podstawie art. 14 ust. 1 za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie. Na ten dzień należy badać

spełnienie przesłanek pomocy *de minimis* i z taką datą wystawić beneficjentowi zaświadczenie o udzielonej pomocy. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi również realizację obowiązku sprawozdania o udzielonej pomocy *de minimis* w ustawowym terminie 7 dni, co byłoby niemożliwe, gdyby dniem udzielenia pomocy był 1 stycznia 2019 r.³⁰

Rozwiązanie to budziło kontrowersje, ponieważ pomoc publiczna jest uzyskiwana w związku z nabyciem nieruchomości. Może to oznaczać przesunięcie daty udzielenia pomocy nawet o rok od daty przekształcenia³¹, a w konsekwencji uznanie za beneficjenta pomocy podmiotu, który nie prowadził działalności gospodarczej w dacie przekształcenia. Wprowadzona w ustawie o przekształceniu definicja dnia udzielenia pomocy wynikała z długiego okresu pomiędzy dokonaniem przekształcenia z mocy prawa (1 stycznia 2019 r.), a dniem wystawienia zaświadczenia³². Ewentualna zmiana wartości pomocy, wynikająca z wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 7 ust. 8 (ustalenie wysokości opłaty jednorazowej) lub art. 11 ust. 2 (ustalenie wysokości opłaty i okresu jej wnoszenia pozostałego do spłaty), powoduje jedynie konieczność skorygowania wartości pomocy³³.

²⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 362, ze zm.

³⁰ Zob. § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7.8.2008 w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1871.

³¹ Zob. M. Gdesz, op. cit., s. 13.

³² Zaświadczenia są bowiem wydawane do 12 miesięcy od dnia przekształcenia lub 4 miesięcy albo 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jego wydanie (art. 4 ust. 2 ustawy o przekształceniu).

³³ Zob. wyjaśnienia UOKiK oraz *Uzasadnienie projektu ustawy z 6.12.2018 o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, VIII kadencja Sejmu RP, druk nr 3061, dalej: *Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy*.

Z przepisu art. 6 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*³⁴ wynika obowiązek państwa członkowskiego powiadomienia przedsiębiorstwa o przewidywanej kwocie pomocy oraz o jej charakterze *de minimis*. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy:

- wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis* oraz pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu tego rodzaju pomocy w tym okresie;
- informacji niezbędnych do udzielenia pomocy *de minimis*, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc *de minimis*.

Prowadzone przez właściwy organ postępowanie w sprawie udzielenia pomocy publicznej przy przekształceniu powinno

uwzględniać powyższe uregulowania, mając na uwadze, że jest to pomoc publiczna przewidziana w akcie normatywnym (tzw. pomoc automatyczna) oraz że kwota pomocy przyznanej z tytułu przekształcenia wymaga ustalenia w tym postępowaniu. Można wyróżnić następujące fazy takiego postępowania:

1. Ustalenie, w których lokalach objętych uwłaszczeniem jest prowadzona działalność gospodarcza. W tym celu podmiot udzielający pomocy powinien skorzystać z dostępnych danych i rejestrów: Krajowego Rejestru Sądowego, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, ewidencji gruntów i budynków, Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Ze względu na tajemnicę skarbową, bez zmian legislacyjnych nie wydaje się możliwe wykorzystanie przez podmiot udzielający pomocy danych zawartych w deklaracjach podatkowych lub ewidencji prowadzonej dla celów podatku od nieruchomości.

2. Poinformowanie właściciela o prowadzeniu postępowania z wezwaniem do przedstawienia formularza informacji oraz zaświadczeń lub oświadczeń o udzielonej pomocy *de minimis*. W przypadku uzasadnionego przekonania, że w nieruchomości faktycznie prowadzona jest działalność gospodarcza (w szczególności w lokalach mieszkalnych lub działalność nierejestrowana), organ powinien zwrócić się do właściciela o złożenie stosownych wyjaśnień lub oświadczeń co do jej rodzaju i zakresu. Jeżeli uzyskane informacje

³⁴ Dz.Urz. UE L z 24.12.2013 r., s. 1.

lub poczynione z urzędu przez właściwy organ ustalenia nie dadzą podstaw do uznania, że działalność jest faktycznie prowadzona lub też z innych przyczyn weryfikacja nie będzie możliwa, należy uznać, że odstąpienie od dalszego badania kwestii pomocy publicznej będzie uzasadnione, o ile podmiot jej udzielający dochowa należytej staranności przy badaniu przesłanek jej udzielenia³⁵.

3. Ocena spełnienia warunków dopuszczalności pomocy *de minimis*, w tym określenie dostępnego limitu tej pomocy.

4. Ustalenie wysokości pomocy *de minimis* na podstawie wartości rynkowej nieruchomości, sumy należnych opłat przekształceniowych i sumy udzielonych bonifikat. Za wartość rynkową gruntu dla potrzeb wymiaru udzielonej pomocy publicznej i ewentualnej dopłaty, o której mowa w art. 14, należy przyjąć wartość, która stanowiła podstawę ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, obowiązującej w dniu przekształcenia i na podstawie której określono opłatę przekształceniową. W przypadku 1% stawki opłaty jest to stukrotność opłaty przekształceniowej.

5a) Jeżeli limit pomocy *de minimis* nie zostanie przekroczony – wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie oraz zaświadczenia o pomocy *de minimis*.

Należy zauważyć, że postępowanie w sprawach zaświadczeń w zakresie pomocy *de minimis* nie jest postępowaniem administracyjnym. Wydanie zaświadczenia potwierdzającego, że przyznana pomoc publiczna spełnia warunki pomocy *de minimis* nie jest sprawą z zakresu prawa podatkowego. W wypadku wydania zaświadczenia o błędnej treści jego adresatowi nie przysługują żadne bezpośrednie środki zaskarżenia. Może żądać jedynie wydania nowego zaświadczenia w trybie art. 217 i nast. k.p.a. Dopiero gdy organ postanowieniem odmówi wydania nowego zaświadczenia – ma prawo wnosić zażalenie, które otwiera drogę sądową³⁶.

Ponadto w terminie 7 dni od daty wydania zaświadczenia o przekształceniu podmiot udzielający pomocy powinien przedstawić Prezesowi UOKiK sprawozdanie o udzielonej pomocy *de minimis* w aplikacji SHRIMP³⁷.

5b) W sytuacji przekroczenia limitu pomocy *de minimis* – wydanie zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie i zaświadczenia o takiej pomocy (do dopuszczalnego limitu) oraz wszczęcie postępowania w sprawie dopłaty do wartości rynkowej. Stosownie do art. 14 ust. 2, w wypadku gdy nastąpi przekroczenie limitu pomocy *de minimis*, stosuje się dopłatę do wysokości wartości rynkowej

³⁵ Zob. wyjaśnienia UOKiK.

³⁶ Zob. wyrok NSA z 31.3.2015, II FSK 521/13, LEX nr 1794187.

³⁷ Zob. art. 32 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7.8.2008 w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1871), rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.2009 w sprawie przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej i informacji o nieudzieleniu takiej pomocy z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP (Dz.U. z 2018 r. poz. 712).

nieruchomości określonej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości stanowiącej podstawę ustalenia opłaty albo na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na wniosek zobowiązanego do dopłaty. Koszty operatu ponosi zobowiązany do dopłaty. Wysokość dopłaty jest ustalana z urzędu w drodze decyzji.

Podsumowanie

Ustawa o przekształceniu stanowi kolejny etap przemian systemu gospodarki nieruchomościami i likwidacji reliktu PRL – prymatu własności ogólnonarodowej. W drodze ustawowego przekształcenia następuje wzmocnienie prawa, ponieważ dochodzi do nabycia prawa własności udziału w gruncie, w miejsce dotychczasowego udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu związanego z własnością lokalu. Ustawodawca zaledwie zasygnalizował w art. 14, że przepisy ustawy o przekształceniu stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, uznając, że stanowi ona pomoc *de minimis*.

Jak słusznie zauważył M. Gdesz, nie ma prostych odpowiedzi dotyczących pomocy publicznej w odniesieniu do prawa mieszkaniowego³⁸. Do udzielenia pomocy publicznej może dochodzić w związku z ponoszeniem przez przedsiębiorcę opłaty przekształceniowej na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu oraz w razie udzielenia przedsiębiorcy bonifikaty od tej opłaty.

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej zasadą jest ponoszenie przez

przedsiębiorców opłat związanych z przekształceniem, których suma odpowiada wartości rynkowej nieruchomości, a więc bez konieczności stosowania przepisów o pomocy publicznej. Jeśli jednak woła przedsiębiorcy będzie, aby przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej nastąpiło za kwotę niższą niż wartość rynkowa, tj. na podstawie art. 7 ust. 6 ustawy o przekształceniu, przedsiębiorca uzyskuje korzyść, która może być uznana za pomoc publiczną. Pomoc jest bowiem przyznawana z zasobów państwowych i ma charakter selektywny, ponieważ nie obejmuje wszystkich przedsiębiorców będących właścicielami lokali użytkowych ani wszystkich deweloperów. Jak się wydaje, w wielu sytuacjach pomoc ta może mieć wpływ na wymianę handlową i zakłócać konkurencję. Beneficjentem pomocy publicznej będzie wówczas w szczególności przedsiębiorca, do którego należy lokal użytkowy objęty przekształceniem lub przedsiębiorca, który do prowadzenia działalności gospodarczej wykorzystuje cały lokal mieszkalny, którego dotyczy przekształcenie (np. przeznaczają go na wynajem). W odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność w lokalach mieszkalnych należy poczynić zastrzeżenie, że jeśli koncentruje się tam ich życie rodzinne, to udzielona im pomoc w postaci opłaty przekształceniowej obniżonej w stosunku do wartości prawa własności

³⁸ Zob. M. Gdesz, op.cit., s. 12-13.

ma charakter socjalny i nie powinna być uznawana za pomoc publiczną.

Kwota przyznanej pomocy wymaga ustalenia w postępowaniu prowadzonym przez właściwy organ. Pomimo zmian w ustawie dokonanych ustawą nowelizującą, nie ma w niej precyzyjnego uregulowania trybu postępowania i szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej. Prowadzącym postępowanie w sprawie udzielenia pomocy

brakuje również instrumentów prawnych umożliwiających ustalenie, czy dany podmiot jest przedsiębiorcą, a jego działalność gospodarcza odbywa się w nieruchomości objętej uwłaszczeniem.

RAFAŁ PADRAK
Delegatura NIK w Lublinie

Słowa kluczowe: prawo użytkowania wieczystego, przekształcenie w prawo własności, pomoc publiczna, uwłaszczenie, prawo własności gruntów

Key words: perpetual usufruct right, transformation into ownership, public aid, enfranchisement, ownership of land