



Stanowisko

Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 16 kwietnia 2025 r.

w sprawie: stosowania przepisu art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla transakcji realizowanych w trybie art. 32 oraz art. 198 g ustawy o gospodarce nieruchomościami

W związku z wątpliwościami jednostek samorządu terytorialnego zrzeszonych w Śląskim Związku Gmin i Powiatów w sprawie dotyczącej interpretacji przepisów art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. wysokości potrąceń jako dochodu powiatu od wpływów osiągniętych z tytułu sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz użytkowników wieczystych (5% czy 25%), Zarząd Związku wnosi o zajęcie jednoznacznego stanowiska lub podjęcie inicjatywy legislacyjnej w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - dalej u.g.n. **od wpływów osiągniętych ze sprzedaży**, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w ust. 1, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności **potrąca się 25% środków**, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Z przedstawionego przepisu wprost wynika, że w przypadku transakcji dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa znajduje zastosowanie stawka 25%. Stanowisko powyższe zostało zaprezentowane w piśmie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, znak pisma: DN-I.750.148.2024 z daty Warszawa 3 grudnia 2024 r., stanowiącym odpowiedź na wystąpienie z dnia 9 września 2024 r. Starostwa Powiatowego w Będzinie. Podobnej treści stanowisko od ww. Ministerstwa (pismo z 29 listopada 2024 r., znak DN-I.750.170.2024) otrzymało Starostwo Powiatowe w Wodzisławiu Śląskim na wystąpienie z 26 września 2024 r.

Interpretacja powyższa jest stanowczo kwestionowana przez Wojewodę Śląskiego, który w uzasadnieniu zawartym w piśmie znak sprawy: NWII.3122.54.2024 z daty Katowice, 3 stycznia 2025 podnosi, iż „*W art. 23 ust. 3 wprost wskazano, że wpływy osiągnięte ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu dotyczą wyłącznie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 21 u.g.n. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Nieruchomości gruntowe oddane w użytkowanie wieczyste do zasobu, o którym mowa w art. 23 u.g.n. nie należą*”.

Wojewoda Śląski jako racjonalne uzasadnienie w zróżnicowaniu przez ustawodawcę wysokości potrąceń na 5% i 25% wskazuje różnicę w liczbie czynności dokonywanych przez starostów w stosunku do nieruchomości będących w zasobie oraz spoza zasobu, tj. oddanych w użytkowanie wieczyste, tzn. w przypadku np. sprzedaży nieruchomości z zasobu starosta musi wykonać szereg czynności związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, m.in. zlecić uporządkowanie czy uprzątnięcie nieruchomości, podjąć działania celem

wyeksponowania jej na rynku i uzyskania zainteresowania potencjalnych nabywców, a sama sprzedaż co do zasady odbywa się w drodze przetargu, co wymaga przeprowadzenia stosownych procedur. Natomiast jako jedyne czynności wymagające działania starosty w trakcie trwania użytkowania wieczystego Wojewoda Śląski wskazuje aktualizacje opłat, które są rekompensowane 25% potrąceniem z wpływów z tychże opłat.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, gdyż przeprowadzenie procedury sprzedaży nieruchomości (w trybie przepisów wynikających z art. 32 i epizodycznych u.g.n.) właściwie jest procesem analogicznym do innych sprzedaży nieruchomości i wymaga podjęcia w zasadzie takich samych czynności. Dodatkowo w sytuacji prowadzenia przez użytkownika wieczystego działalności gospodarczej, konieczna jest weryfikacja spełnienia przez nabywcę warunków wynikających z przepisów o pomocy publicznej, a po sprzedaży wydanie stosownego zaświadczenia o udzielonej pomocy. Czynności związane z w/w przepisami w Informacji o wykorzystaniu przekazanych dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiaty - zakatalogowane są jako zbycie.

Wojewoda Śląski w uzasadnieniu do swojego stanowiska pominął zupełnie okoliczność, że starosta zbywając prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego bezpowrotnie traci coroczne wpływy w wysokości 25% opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste takiej nieruchomości, w zdecydowanej większości nieruchomości przez okres kolejnych 64 lat (większość nieruchomości Skarbu Państwa oddanych jest w użytkowanie wieczyste do dnia 5 grudnia 2089 r.).

Podobnie Wojewoda Śląski pominął okoliczność, iż nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste, na podstawie art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami traktowane są jako nieruchomości wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które uwzględnia się w Planie wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poprzez obowiązek ich ewidencji identyczny jak dla nieruchomości nieoddanych w użytkowanie wieczyste oraz sporządzenia prognoz wpływów osiągniętych z opłat za użytkowanie wieczyste i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (art. 23 ust. 1db pkt. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Natomiast w kluczowym dokumencie tj. uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące: Ministerstwo Rozwoju i Technologii w ocenie skutków regulacji jako dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń wskazało: „Przy prognozowaniu dochodów powiatów uwzględniono natomiast, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami od wpływów osiągniętych m.in. ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Prognozy dochodu powiatów stanowią zatem pochodną szacunkowych dochodów Skarbu Państwa”.

W opublikowanym komentarzu Sanakiewicz Łukasz, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Komentarz, wyd. II Opublikowano: LEX/el. 2023) autor stwierdza, że „(...) w przypadku wpływów osiągniętych z opłat i opłat jednorazowych w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, reprezentowanego przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, znajduje zastosowanie art. 23 ust. 3 u.g.n., a co za tym idzie w tego typu sprawach nie będzie miał zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵³, zgodnie z którymi źródłami dochodów własnych odpowiednio gminy i powiaty są 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz

innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Tym samym od wpływów z opłat z tytułu przekształcenia potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Przepis ten dotyczy jedynie sytuacji, w których właściwym organem na gruncie ustawy przekształceniowej w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa jest starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu.

Analogiczne rozwiązanie ustawodawca zastosował w art. 4 ust. 14 ustawy przekształceniowej z 2005 r., z tym, że przepis ten dotyczył również innych zasobów nieruchomości, gdyż starosta był jedynym organem uprawnionym do wydania decyzji przekształceniowej, co powodowało istotne komplikacje, biorąc pod uwagę tryb i zasady rozliczeń²⁵⁴. W orzecznictwie na kanwie tego przepisu zwracano uwagę, że potrącenie środków uzyskiwanych z wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia (art. 23 ust. 3 u.g.n.) nie jest potrąceniem w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, nie można bowiem przyjąć, że w takiej sytuacji podmioty byłyby jednocześnie dłużnikami i wierzycielami, ani że każdy z nich mógłby potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiego²⁵⁵. Ani na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, ani na gruncie ustawy z 2005 r. ustawodawca nie przewidział kompetencji do podejmowania władczej decyzji w zakresie orzekania o potrąceniu 25% środków uzyskanych z wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia²⁵⁶.

Warte podkreślenia jest również stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z 13 lipca 2011 r., sygn. akt III CZP 35/11²⁵⁷, gdzie orzekł, że niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której powiat dochodzi zwrotu od Skarbu Państwa kwot stanowiących jego dochód na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że kwestie związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich dysponowaniem pozostają poza sferą stosunków cywilnoprawnych i są rozstrzygane na podstawie przepisów prawa publicznego w ramach systemu finansów publicznych”.

Ponadto, kwestia sposobu rozliczenia wpływów z opłat została rozstrzygnięta w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2015 r., sygn. akt I OSK 71/14, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości - zasady rozdziału wpływów z opłat, gdzie Sąd wskazał: „W doktrynie prawa i judykaturze utrwalony jest pogląd, że o tym, czy dany akt administracyjny jest decyzją nie przesądza jego nazwa czy forma, lecz charakter sprawy oraz treść przepisu będącego podstawą działania organu powołanego do załatwienia sprawy. Przepisy prawa materialnego przewidują niejednokrotnie decyzyjną formę załatwienia sprawy nie tylko w sposób bezpośredni, ale również przez określenie w formie czasownikowej kompetencji organu do rozstrzygnięcia sprawy. Z gramatycznej wykładni przepisu zawartego w art. 4 ust. 14 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie sposób wyprowadzić wniosku, że starosta uprawniony jest do podjęcia decyzji o zobowiązaniu dotychczasowego właściciela nieruchomości do przekazania powiatowi 25% uzyskanej opłaty z tytułu przekształcenia. Ustawodawca przewidział decyzyjną formę załatwienia sprawy w formie czasownikowej, ale tylko i wyłącznie w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i opłaty. Nie przewidział natomiast kompetencji do podejmowania władczej decyzji w zakresie orzekania o potrąceniu 25% środków uzyskanych z wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia. Jednocześnie, z powyższych względów, Sąd nie podziela poglądu wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/GL 1090/10 i w wyroku z dnia 14 marca 2011 r. sygn. akt II SA/GL 1188/10 (dostępnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), zgodnie z którym prawo do 25% należnej opłaty z tytułu przekształcenia stanowiącej dochód powiatu wynika z tego samego stosunku administracyjnego, w zakresie którego orzeczono o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego i opłacie, wobec czego o tym prawie orzeka się w drodze administracyjnej i to w drodze decyzji. Sąd ten uznał bowiem, że należy przyjąć liberalne

podejście do poszukiwania podstaw prawnych do wydania decyzji, a nawet domniemanie formy decyzji. W niniejszej sprawie takiego podejścia zaakceptować nie można.

Dokonana wykładnia w zaskarżonym wyroku jest w pełni prawidłowa. Wynika z konstytucyjnej zasady praworządności, ustanowionej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że "Organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa". Reguła ta ma w pełni zastosowanie w postępowaniu administracyjnym (art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego). Autorytatywna konkretyzacja praw lub obowiązków jednostki w formie decyzji administracyjnej jest dopuszczalna tylko, gdy dają temu podstawy przepisy materialnego prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy materialnego prawa administracyjnego określają sytuację prawną jednostki posługując się dwiema podstawowymi metodami: - po pierwsze, przepis prawa określa prawa lub obowiązki jednostki bezpośrednio je kształtując, co wyłącza dopuszczalność ich konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, - po drugie, dla określenia praw i obowiązków konieczna jest autorytatywna konkretyzacja właściwego organu administracji publicznej. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie ma miejsca".

Wyżej zacytowany wyrok wskazuje, że kwestie związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich dysponowaniem pozostają poza sferą stosunków cywilnoprawnych i są rozstrzygane na podstawie przepisów prawa publicznego w ramach systemu finansów publicznych.

Natomiast w publikacji LEX nr 3043068 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2020 r., sygn. akt I GSK 2094/19 - Potrącenie 25% środków uzyskiwanych z wpływów osiąganych z opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności czytamy „W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 2 lipca 2015 r. (sygn. akt II GSK 802/14), który to pogląd skład orzekający w pełni podziela i uznaje za własny, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gdy chodzi o wykładnię i stosowanie art. 23 ust. 3 u.g.n., istotne znaczenie ma po pierwsze to, że z treści przywołanego przepisu wynika przyznana powiatowi, jako jednostce samorządu terytorialnego (realizowana przez starostę powiatu) kompetencja (uprawnienie) do potrącania od wymienionych w tym przepisie wpływów - należnych Skarbowi Państwa i osiąganych w związku z gospodarowaniem zasobem jego nieruchomości, jako zadaniem z zakresu administracji rządowej - 25% tych środków, po drugie zaś to, że zgodnie z tym przepisem, dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości, stanowią środki potrącone do wysokości 25% wymienionych wpływów. Z powyższego wynika więc jednoznacznie, że dochód powiatu stanowią środki, w odniesieniu do których doszło do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego przyznanej jej przywołanym przepisem kompetencji - tj. kompetencji do dokonania wskazanego potrącenia 25% - bo tylko w ten sposób dochód, o którym mowa, może być w ogóle uzyskany. W konsekwencji przyjąć należy, że brak uczynienia przez powiat użytku z przyznanej mu przywołanym przepisem kompetencji, a tym samym brak skorzystania z uprawnienia do źródła dochodu, o którym w przepisie tym mowa - tj. do pomniejszenia pobranych i należnych Skarbowi Państwa dochodów o udział powiatu w tymże dochodzie - nie oznacza nic innego, jak tylko brak uzyskania dochodu z tytułu potrącenia 25% środków z dochodu należnego Skarbowi Państwa. Powiat, dochodu tego również nie traci, skoro go we wskazany powyżej sposób nie uzyskał”.

Warto nadmienić, iż Wojewoda Śląski do połowy 2024 r. nie kwestionował potrącenia 25% od wpływów osiąganych z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Zaprezentowana dopiero w korespondencji z października 2024 r. zmiana interpretacji przepisu art. 23 ust. 3 u.g.n. spowodowała również podważenie przez Wojewodę Śląskiego wysokości potrąconych w 2019 r. przez powiaty i miasta na prawach powiatu dochodów z wpływów osiągniętych wówczas ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego. Konsekwencją tego było podjęcie postępowań

egzekucyjnych wobec niektórych powiatów, narażając je przy tym na negatywne skutki w finansach tych powiatów.

Mając na uwadze powołane wyżej argumenty nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody Śląskiego, że wobec wpływów osiągniętych ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego nie znajduje zastosowania stawka 25%.

W związku z powyższym jednostki samorządu terytorialnego zrzeszone w Śląskim Związku Gmin i Powiatów stoją na stanowisku, że wobec wpływów osiągniętych ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego nie powinna mieć zastosowania stawka 5%, a wyżej wskazana stawka 25%.

Postulujemy zatem o wprowadzenie jednolitej wykładni w przedstawionym zakresie lub dostosowanie przepisów prawa tj. uzupełnienie katalogu czynności zawartych w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami o czynność sprzedaży prawa własności nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, tj.:

Art. 23 ust. 3 Od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w ust. 1, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, od wpływów osiągniętych ze sprzedaży tych nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera
Przewodniczący Związku