



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

STANOWISKO KONWENTU POWIATÓW WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

**ws. działań Wojewody Łódzkiego w zakresie stosowania art. 12 ust. 1 ustawy
z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów
zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów**

Lućmierz, dnia 11 września 2025 roku

W związku z działaniami Wojewody Łódzkiego związanymi z dochodzeniem zwrotu należności mających stanowić pobrane przez Powiat Zgierski dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w ramach zadań związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Związek Powiatów Województwa Łódzkiego przedstawia następujące stanowisko.

Wojewoda Łódzki, pismem z dnia 24 czerwca 2025 r., znak GN-II.7582.189.2025.FK, wystąpił do Starostów z wnioskiem o wypełnienie tabel dotyczących m.in. dochodów uzyskanych z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego dokonanego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹, oraz o przekazanie tabel do dnia 30 lipca 2025 r.

Zaskakujące i jednocześnie niepokojące jest zestawie dochodów wynikających z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na podstawie w/w ustawy i dochodów pochodzących ze sprzedaży prawa użytkowania wieczystego na rzecz użytkownika

¹ Tekst jednolity: Dz. U. Z 2025 r., poz. 6, dalej zwana jako ustawa przekształceniowa

wieczystego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², w tym sprzedaży w oparciu o przepisy epizodyczne.

Treść pisma oraz układ tabel stanowiących załącznik do pisma pozwala na stwierdzenie, że Wojewoda Łódzki uznaje, że art. 12 ust. 1 ustawy przekształceniowej w sposób wadliwy odwołuje się do art. 23 ust. 3 u.g.n.. Tym samym, do dochodów powiatów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa nie miałyby zastosowania stawka potrącenia w wysokości 25%. W przypadku uznania roszczeń Wojewody Łódzkiego za zasadne zastosowanie znajdzie stawka w wysokości 5% wynikająca z art. z art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³.

Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie niższej stawki będzie miało drastyczny wpływ na stan finansów powiatów. Należy zaznaczyć, że wojewodowie posiadają prawo do wydawania decyzji administracyjnych zobowiązujących do zwrotu popranych i nieprzekazanych dochodów budżetowych, w oparciu o art. 255 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Do zwrotu dochodów budżetowych nieprzekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu dotacji. Kwestia ta ma znaczenie z powodu terminu przedawnienia.

Ustawa o finansach publicznych wprost nie reguluje terminu przedawnienia zwrotu omawianych środków. Mając na uwadze, że środki te mają charakter niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 8 u.f.p.⁵, zastosowanie znajdą odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁶, co wynika z art. 67 ust. 1 u.f.p.

Tym samym zastosowanie w niniejszych sprawach znajdzie art. 70 § 1 o.p., który stanowi, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Odpowiednie zastosowanie tego

² Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zmianami, dalej zwana jako ug.n.

³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1572 ze zmianami, dalej zwana jako u.d.j.s.t.

⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zmianami, dalej zwana jako u.f.p.

⁵ Tak np. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 lipca 2011 r. syg. akt III CZP 35/11

⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 111 ze zmianami, dalej zwana jako o.p.

przepisu pozwala na stwierdzenie, że nieprzedawnione jest zobowiązanie do przekazania dochodów uzyskanych w 2020 r. i latach następnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż pobrane i nieprzekazane w terminach dochody obciążone są odsetkami naliczanymi jak dla zaległości podatkowych, co wynika z art. 255 ust. 3 pkt 2 u.f.p.

Na koniec należy zwrócić uwagę na aspekt związany z dyscypliną finansów publicznych. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazywanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu. W myśl orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej⁸: *Trudno sobie wyobrazić bardziej szkodliwy czyn niż konstruowanie własnych reguł dokonywania rozliczeń finansowych z budżetem państwa i dokonywane potraczeń w sposób wykraczający poza uregulowania ustawowe. Oznacza to bowiem nie tylko uszczuplenie konkretnych kwot i uszczerbek finansowy, ale również to, że osoba powołana do wykonywania przepisów ustawowych uzurpuje sobie kompetencje ustawodawcy i "tworzy" nieprzewidziane w porządku prawnym sposoby rozliczeń. W tej sytuacji nie może być mowy o jakiegokolwiek znikomej szkodliwości czynu dla ładu finansów.*

Biorąc pod uwagę powyższe, całkowicie uzasadnione jest wyrażenie zaniepokojenia działaniami Wojewody Łódzkiego.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt niekompletności regulacji związanej z dochodami powiatów z tytułu zarządzania mieniem Skarbu Państwa związanej ze sprzedażą nieruchomości gruntowej na rzecz użytkownika wieczystego, zarówno na podstawie przepisów epizodycznych dotyczących roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego, jak i na podstawie zgody wojewody.

Jak wynika z art. 23 ust. 3 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

⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 104 ze zmianami, dalej zwana jako u.o.n.d.f.p.

⁸ Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 października 2015 r., syg. akt BDF1.4800.104.2015

wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Przepis ten wskazuje na zamknięty katalog dochodów Skarbu Państwa, od których powiatom przysługuje potrącenie w wysokości 25%.

Wykładnia językowa tego przepisu pozwala na wskazanie, że źródłami tych dochodów są:

- 1) sprzedaż, nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n.,
- 2) opłaty z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n.,
- 3) opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste,
- 4) odsetki za nieterminowe wnoszenie wyżej wskazanych należności.

Konieczne jest zwrócenie uwagi, że dochody ze sprzedaży dotyczą wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., a więc nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Definicję zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zawiera art. 21 u.g.n., który stanowi, że 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.

Wobec powyższego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wchodzi:

- 1) nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste,
- 2) nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (Skarb Państwa jest użytkownikiem wieczystym).

Tym samym, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, a oddane w użytkowanie wieczyste nie wchodzą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁹.

Stwierdzenie to ma doniosłe skutki dla finansów powiatów w związku z realizacją zadań wynikających z przepisów epizodycznych i sprzedaży nieruchomości gruntowej na rzecz użytkownika wieczystego na podstawie zgody wojewody.

Wyłączenie dochodów ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste z potrącenia, o którym mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n., implikuje konieczność zastosowania stawki 5% wynikającej z art. 6 pkt 6 u.d.j.s.t..

Wyłączenie dochodów dla powiatów ze sprzedaży nieruchomości nie objętych zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n. nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale również naraża powiaty na odpowiedzialność finansową, wynikającą z art. 255 ust. 4 u.f.p.

Nie ulega wątpliwości, że czynności związane ze sprzedażą nieruchomości objętej zasobem i nieruchomości spoza zasobu są tożsame, zajmują analogiczną ilość czasu. Mając na uwadze, że potrącenie, o którym mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n. ma za zadanie kompensować zaangażowanie pracowników starostw w gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, niezrozumiałe jest wyłączenie tych dochodów z potrącenia w wysokości 25%.

Mając na uwadze powyższe, Konwent Powiatów Województwa Łódzkiego wzywa do podjęcia działań legislacyjnych mających na celu objęcie dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości gruntowej na rzecz użytkownika wieczystego normą art. 23 ust. 3 u.g.n. oraz wprowadzenie przepisów, które skompensują powiatom straty finansowe wynikające z braku wskazanej regulacji w od dnia wejścia w życie przepisów epizodycznych dotyczących roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Załączniki:

1) zestawienie przywołanych przepisów.

⁹ Tak również w piśmiennictwie, np. E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2025, art. 21 oraz w orzecnictwa, np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2002 r., syg. akt IV CKN 1183/00

Zestawienie przywołanych przepisów

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Art. 21: 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.

Art. 23 ust. 3: Od wpływów osiąganych 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 osiąganych 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.

Ustawa dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

Art. 12 ust. 1: Do wpływów osiąganych z opłat i opłat jednorazowych w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, reprezentowanego przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, przepis art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 6: Źródłami dochodów własnych powiatu są:

- 1) wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu na podstawie odrębnych przepisów;
- 2) dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych;
- 3) dochody z majątku powiatu;
- 4) spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu;

- 5) kary pieniężne i grzywny, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią;
- 6) 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;
- 7) odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 8) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu;
- 9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 10) inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Art. 60: Środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa, dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych:

- 1) kwoty dotacji podlegające zwrotowi w przypadkach określonych w niniejszej ustawie;
- 2) należności z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) wpłaty nadwyżek środków obrotowych samorządowych zakładów budżetowych;
- 4) wpłaty nadwyżek środków finansowych agencji wykonawczych;
- 5) wpłaty środków z tytułu rozliczeń realizacji programów przedakcesyjnych;
- 6) należności z tytułu zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz inne należności związane z realizacją projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także odsetki od tych środków i od tych należności;

- 7) należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe;
- 8) dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw;
- 9) pobrane przez jednostkę samorządu terytorialnego dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami i nieodprowadzone na rachunek dochodów budżetu państwa.

Art. 67 ust. 1: Do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760 oraz z 2024 r. poz. 879).

Art. 255:

1. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje pobrane dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, pomniejszone o określone w odrębnych ustawach dochody budżetowe przysługujące jednostce samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania tych zadań, na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, według stanu środków określonego na:
 - 1) 10 dzień miesiąca - w terminie do 15 dnia danego miesiąca;
 - 2) 20 dzień miesiąca - w terminie do 25 dnia danego miesiąca.
2. Pobrane do dnia 31 grudnia i nieprzekazane w terminach, o których mowa w ust. 1, dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami są

przekazywane odpowiednio przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową - w terminie do dnia 8 stycznia roku następującego po roku budżetowym, a gdy ten dzień jest dniem wolnym od pracy - do pierwszego dnia roboczego po tym terminie.

3. Dochody, o których mowa w ust. 1 i 2, są przekazywane wraz z należnymi odsetkami:
 - 1) pobranymi od dłużników z tytułu nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochód budżetu państwa;
 - 2) naliczonymi w wysokości jak dla zaległości podatkowych w przypadku nieodprowadzonych dochodów budżetowych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2.
4. W przypadku nieprzekazania dochodów budżetowych w terminach, o których mowa w ust. 1 i 2, dysponent części budżetowej przekazujący dotację celową wydaje decyzję określającą kwotę dochodów przypadającą do zwrotu i termin, od którego naliczane są odsetki.
5. Do dochodów budżetowych nieprzekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego do budżetu państwa stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zwrotu dotacji.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Art. 6: Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest:

- 1) nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego;
- 2) niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości dochodów przez jednostkę budżetową, nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy albo nadwyżki środków finansowych przez agencję wykonawczą.

Przewodniczący Konwentu
Powiatów Województwa Łódzkiego

Janusz Mielczarek
Starosta Łęczycki

