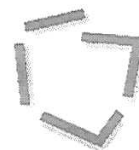




ŚLĄSKI ZWIĄZEK
GMIN I POWIATÓW



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Or.A.0711/31/25



Komisja Petycji

Senat RP

Grupa podmiotów wnoszących petycję:

- 1) Związek Powiatów Polskich, z siedzibą pl. Defilad 1, 00-9-01 Warszawa, KRS: 0000094303
- 2) Śląski Związek Gmin i Powiatów, z siedzibą ul. Tadeusza Kościuszki 43/5 40-048 Katowice, KRS 0000070883

Reprezentant Grupy: Grzegorz Kubalski, Zastępca Dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich, adres do doręczeń Biuro Związku Powiatów Polskich w Warszawie, Pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa, adres e-mail: biuro@zpp.pl

Petycja

Działając w imieniu Związku Powiatów Polskich oraz Śląskiego Związku Gmin i Powiatów jako Reprezentant Grupy:

- 1) zwracam się z petycją podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmiany art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodnie z przedstawioną propozycją:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. Dz.U.2024 poz. 1145 z późn. zm.) art. 23 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„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, sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.”

Art. 2. 1. Art. 23 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, ma zastosowanie do umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Postępowania administracyjne w sprawie zwrotu do budżetu państwa kwoty dochodów pobranych przez powiat w wysokości 25% na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkowników wieczystych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu.
3. Jeżeli w sprawie, o której mowa w ust. 2, została wydana decyzja ostateczna, która została zaskarżona do sądu administracyjnego i przed sądem administracyjnym nie zapadł prawomocny wyrok w tej sprawie, sąd administracyjny stwierdza nieważność decyzji i umarza postępowanie administracyjne.
4. Jeżeli z tytułu sprzedaży nieruchomości, o których mowa w ust. 1, powiat dokonał potrącenia środków stanowiących dochód powiatu w wysokości niższej niż określona w art. 23 ust. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy starosta może skierować do wojewody wnioski o wyrównanie ubytku w dochodach powiatu.
5. Wojewoda w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 4, przekazuje na rachunek powiatu środki, o których mowa w ust. 4.
6. Po upływie terminu, o którym mowa w ust. 4 roszczenie powiatu wygasa.
7. Ust. 4-6 nie mają zastosowania do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, których sprzedaż nastąpiła wcześniej niż w roku 2019.
8. Ust. 1-7 mają odpowiednio zastosowanie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności.

- 2) wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych podmiotów wnoszących petycję oraz danych osobowych reprezentanta grupy.

Uzasadnienie

Celem proponowanej zmiany jest usunięcie wątpliwości prawnych dotyczących wysokości dochodów jaki przysługuje powiatom i miastom na prawach powiatu z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz z tytułu przekształcenia tego prawa w prawo własności. Do roku 2024 nie budziło wątpliwości, że dochody te wynoszą 25% środków.

Art. 23. ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przepisem szczególnym względem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą dochodami powiatów i miast na prawach powiatu jest 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.



W roku 2024 i 2025 Wojewoda Śląski, Wojewoda Łódzki oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zaczęły kwestionować uprawnienia powiatów i miast na prawach powiatu do pobierania dochodów w wysokości 25%.

O tym, że kwestia wysokości dochodów należnym powiatom i miastom na prawach powiatu nie budziła wątpliwości świadczy m.in. ocena skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 3146 Sejmu IX kadencji <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C8397587E81C128EC125898F002F44E4>).

Projekt dotyczył umożliwienia nabycia prawa własności gruntów, wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe.

Autor projektu ustawy (Ministerstwo Rozwoju i Technologii) wskazał, że cyt. *„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 Ocenie Skutków Regulacji zysk Skarbu Państwa oszacowano w 2023 r. w stosunku do 2022 r. na 1,845 mld zł, a zysk powiatów w stosunku do 2022 r. na 0,615 mld zł. (tj. 25% z 2,46 mld zł). Jakkolwiek Ocena Skutków Regulacji nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego to w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (wyrok NSA z 26 września 2019 r. II OSK 2646/17 CBOSA) za doktryną przyjmuje, że uzasadnienie projektu ustawy może być narzędziem wykładni pomocnym w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych, w szczególności może stanowić źródło wiedzy o celu, któremu ustawa ma służyć (por. A. Bielska - Brodziak, Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie prawa, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 199 i 351). Sama Ocena Skutków Regulacji stanowi część uzasadnienia do projektu ustawy i zawiera m.in. przedstawienie wyników analizy wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego (§28 Uchwały Nr190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów M.P.2024.806).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, będące autorem projektu ustawy, odpowiada za sprawy gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii, art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). Zatem autor projektu ustawy, będący jednocześnie resortem odpowiedzialnym za sprawy gospodarki nieruchomościami w materiale legislacyjnym stanowiącym załącznik do projektu ustawy nie miał wątpliwości, że powiatom będzie przysługiwało prawo do potrącenia 25% dochodów.



W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. Kp 5/08 LEX 562826 wskazano, że intencje projektodawców mogą być ustalane na podstawie materiałów z prac legislacyjnych, który to zabieg akceptuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (por. wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 1).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii potwierdziło w/w wykładnię w pismach kierowanych do niektórych powiatów (m.in. pismo z 3 grudnia 2024 r. dla Starostwa Powiatowego w Będzinie, DN- 1.750.148.2024). W pismach tych wyrażono stanowisko, że *„W przytoczonym powyżej przepisie (przyp. art. 23 ust. 3) znajduje się odesłanie do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, a więc nieruchomości znajdujących się w zasobie, którym gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Podkreślić jednak należy, że przepis ten ma szersze zastosowanie niż wynika to z jego literalnej wykładni. Wymaga podkreślenia, iż prawo użytkowania wieczystego nie może zostać ustanowione na nieruchomości, która została wyjęta spod szeroko rozumianego władztwa publicznego. Oznacza to, że oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste nie jest równoznaczne z tym, że organ władzy publicznej utracił względem tej nieruchomości uprawnienie do pobierania wpływów stanowiących dochód Skarbu Państwa, w tym opłat z tytułu użytkowania wieczystego, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jak również należności z tytułu sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że w przypadku sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, tak jak w przypadku wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat przekształceniowych, właściwemu organowi wykonującemu uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przysługiwać będzie prawo do potrącenia 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego nieruchomość jest położona.”*. Chociaż ustawę z dnia 26 maja 2023 r. 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 przyjął Sejm, zarówno uzasadnienie do projektu ustawy jak również później wydane stanowisko ministerstwa odpowiedzialnego po stronie rządowej za przygotowanie projektu ustawy należy uznać za wykładnię autentyczną art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyłączenie oddanych w użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynika z charakteru użytkowania wieczystego, które swym zakresem jest zbliżone do prawa własności. Innymi słowy w trakcie trwania użytkowania wieczystego, organ/podmiot odpowiedzialny za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa nie może wykonywać wszystkich praw i obowiązków wynikających z prawa własności. Jednak sprzedaż prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste albo przekształcenie tego prawa w prawo własności nie jest elementem wykonywania uprawnień wynikających z użytkowania wieczystego.



Pobocznie warto zauważyć, że sam ustawodawca, pomimo brzmienia art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest jednak konsekwentny w zakresie wyłączenia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Przykład 1:

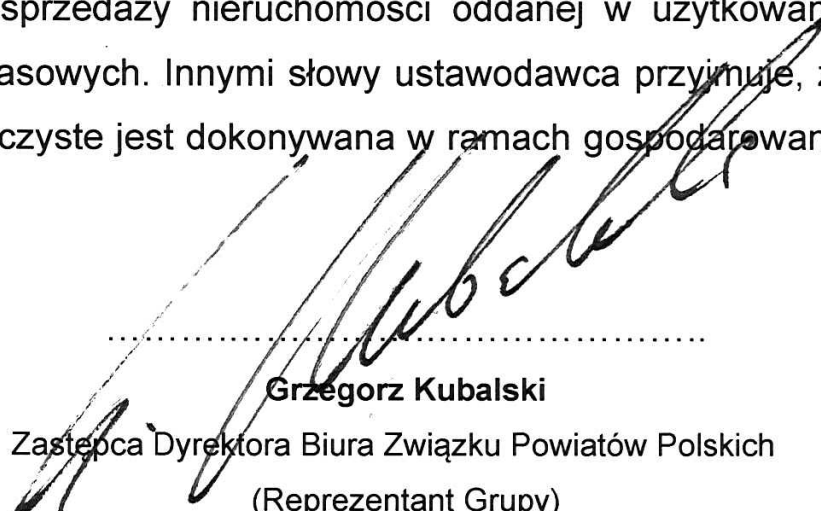
W art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano, że **plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje m.in. zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste** oraz prognozę dotyczącą wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Odnosząc się do powyższego przykładu, wynika z niego, że ustawodawca traktuje nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste jako czasowo wyłączone z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wyłącznie na czas i w związku z ustanowieniem użytkowania wieczystego.

Przykład 2:

W art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego wskazano, że **do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie stosuje się** przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm. 5) oraz **przepisów tej ustawy dotyczących ograniczonego w czasie roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego.**

Odnosząc się do drugiego przykładu należy wskazać, że ustawodawca literalnie odwołuje się do nieruchomości Skarbu Państwa będących w zasobie Agencji Mienia Wojskowego, wskazując, że w odniesieniu do tych nieruchomości żądanie sprzedaży nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste może być realizowane bez ograniczeń czasowych. Innymi słowy ustawodawca przyjmuje, że sprzedaż nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest dokonywana w ramach gospodarowania mieniem będącym w zasobie Skarbu Państwa.


Grzegorz Kubalski
Zastępca Dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich
(Reprezentant Grupy)

Załączniki:

- 1) Odpis KRS Związku Powiatów Polskich
- 2) Odpis KRS Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
- 3) Upoważnienia do reprezentowania grupy
- 4) Pismo Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 3 grudnia 2024 r. dla Starostwa Powiatowego w Będzinie,
DN- 1.750.148.2024