



UCHWAŁA NR 16/56/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 11 czerwca 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 7/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 9/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 10/ Joanna Pączek |
| 5/ Łukasz Szczepanik | 11/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Magdalena Budziarek | 12/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 11 czerwca 2025 r. zastrzeżenia wniesionego przez Wicestarostę Poddębickiego (doręzonego Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 13 maja 2025 r.), złożonego do wniosku pokontrolnego nr 9, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Łodzi, datowanym na dzień 28 kwietnia 2025 r., WK - 602/23/2025, skierowanym do Przewodniczącego Zarządu Powiatu Poddębickiego po zakończeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Poddębickim, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 1-4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

uchwała, co następuje:

oddala zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 9, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym RIO w Łodzi z dnia 28 kwietnia 2025 r., WK - 602/23/2025, skierowanym do Przewodniczącego Zarządu Powiatu Poddębickiego po zakończeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Poddębickim.

Uzasadnienie

Na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych przeprowadzonej w Powiecie Poddębickim, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, pismem datowanym na dzień 28 kwietnia 2025 r., WK - 602/23/2025, skierowała wystąpienie pokontrolne do Przewodniczącego Zarządu Powiatu Poddębickiego. W pierwszej części wystąpienia zostały opisane uchybienia i nieprawidłowości stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych, w tym na str. 10, w pkt 1 dotyczącym realizacji dochodów budżetowych, odnotowano m.in. co następuje:

„W 2024 roku jednostka dokonała – na podstawie art. 198g ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz.1145) sprzedaży trzech nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz ich użytkowników wieczystych. Jak ustalono, od osiągniętych wpływów ze sprzedaży potrącono 25% środków uznając je za dochód Powiatu. Według zastosowanego przepisu art. 23 ust. 3 ustawy, 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. Przywołana regulacja pozostaje w związku z zadaniem z zakresu administracji rządowej wykonywanym przez starostów, którzy stosownie do art. 23 ust. 1

ustawy o gospodarce nieruchomościami – gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Jednocześnie, stosownie do art. 21 ww. ustawy – 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. Według reguły wynikającej z przywołanego przepisu – do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie należą nieruchomości Skarbu Państwa, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste, aczkolwiek starostowie mają obowiązek ewidencjonowania tych nieruchomości (art. 23 ust.1b ww. ustawy). Zatem w przypadku sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami nie znajduje zastosowania przepis art. 23 ust. 3 ww. ustawy³, tylko ogólna zasada dotycząca potrącania 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, ustalona w ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 356 ze zm.)⁴. W związku z nieprawidłową wykładnią przepisów prawa i potrąceniem 25% wpływów z tytułu sprzedaży, dochód powiatu został zawyżony łącznie o kwotę 58.326,00 zł”.

W drugiej części wystąpienia zostały zamieszczone wnioski pokontrolne, w tym wniosek nr 9 sformułowany w następujący sposób: „Przekazać na rzecz budżetu państwa kwotę 58.326,00 zł uzyskaną jako dochód z tytułu sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na rzecz użytkowników wieczystych tych nieruchomości, na podstawie art. 198g ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami”.

W myśl art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków pokontrolnych mogą być zgłoszone zastrzeżenia (art. 9 ust. 3 ustawy), a podstawą ich zgłoszenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 9 ust. 4 ustawy).

W dniu 13 maja 2025 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego, w zakresie realizacji dochodów budżetowych wskazanych w pkt 1, na str. 10 wystąpienia, a w konsekwencji do pkt 9 wniosków pokontrolnych, którego podstawę stanowił zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię.

Składający zastrzeżenie nie zgodził, że w przypadku sprzedaży dokonywanej w trybie incydentalnym, w oparciu o art. 198g ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.), nie ma zastosowania art. 23 ust. 3, z uwagi na art. 23 ust. 1 tejże ustawy. Zastosowanie tylko wykładni gramatycznej, w ocenie składającego zastrzeżenie, prowadziłaby do sprzeczności logicznej. Jeżeli bowiem art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania dla sprzedaży dokonywanej w trybie przepisów epizodycznych, dotyczących roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego, które nie wskazują wprost na starostę działającego w imieniu Skarbu Państwa, a jedynie na właściwy organ, to powstałaby wątpliwość, co do podstawy działania starosty, jako organu dokonującego takiej sprzedaży. W przypadku zastosowania tylko gramatycznej wykładni potrzebne byłoby rozszerzenie art. 23 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami o obowiązek dotyczący sprzedaży nieruchomości w trybie art. 198g tejże ustawy. Natomiast ustawodawca nie wprowadził takiego zapisu, gdyż w ramach wykładni systemowej i celowościowej, popartych wykładnią historyczną i autentyczną, oczywistym było, że przy zastosowaniu przepisów epizodycznych art. 198g i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami zastosowanie będzie miał jej art. 23 ust. 3.

Składający zastrzeżenie załączył opinię prawną, sporządzoną przez Dział Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich. Z opinii tej wynika m.in., że stanowisko RIO zostało oparte na wykładni językowej, z pominięciem faktu, że prowadzi ona do niepełnych i niejednoznacznych wniosków. Art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami

istotnie odwołuje się do nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy. Przepis ten posługuje się pojęciem *zasobu nieruchomości Skarbu Państwa*, do którego, w myśl art. 21 ustawy, należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przepisem epizodycznym, wprowadzonym ustawą 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 (Dz. U. z 2023 r., poz. 1463). Jak wynika z oceny skutków regulacji, załączonej do projektu ustawy, projektodawca przy prognozowaniu dochodów powiatów uwzględnił, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, od wpływów osiąganych m.in. ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, potrąca się 25% środków stanowiących dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Wprawdzie ocena skutków regulacji nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego, jednak w orzecznictwie, za doktryną, przyjmuje się, że uzasadnienie projektu ustawy może być narzędziem wykładni pomocnym w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych. W danym przypadku autor projektu, tj. Ministerstwo Rozwoju i Technologii, będące autorem projektu ustawy, odpowiadające za sprawy gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa, będące 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% wpływów ze sprzedaży z tytułu sprzedaży nieruchomości będącej uprzednio przedmiotem użytkowania wieczystego. Wykładania ta została potwierdzona przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii m.in. w piśmie z dnia 3 grudnia 2024 r., skierowanym do Starostwa Powiatowego w Będzinie, DN-1.750.148.2024, z którego wynika, że *„W przytoczonym powyżej przepisie 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”*. Wprawdzie ustawa 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 została przyjęta przez Sejm, jednak uzasadnienie do projektu ustawy, jak również stanowisko ministerstwa odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy, należy uznać za wykładnię autentyczną art. 23 ust. 3 w zw. z art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto interpretacja przyjęta przez RIO, prowadząca do 4-krotnego obniżenia dochodów powiatów, pomija wykładnię celowościową. Stosując tę wykładnię należy mieć także na względzie racjonalność działania ustawodawcy oraz okoliczność, że sprzedaż prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie jest elementem wykonywania uprawnień wynikających z użytkowania wieczystego.

W ocenie Kolegium Izby stanowisko Powiatu Poddębickiego nie zasługuje na uwzględnienie.

Kolegium Izby nie zgodziło się, że zastosowanie w danym przypadku wyłącznie wykładni gramatycznej jest niewystarczające. Zastosowanie innych rodzajów wykładni może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy wykładnia gramatyczna jest niewystarczająca dla ustalenia treści normy prawnej, bowiem to wykładnia językowa, ma pierwszeństwo w stosowaniu przed innymi rodzajami wykładni. Jeżeli przepis jest jasny i jednoznaczny to nie ma potrzeby stosowania innych rodzajów wykładni, a więc podejmowania określonych czynności interpretacyjnych, poza literalnym odczytaniem znaczenia przepisu i ustalenia w ten sposób treści normy prawnej. Analizowane w przedmiotowej sprawie przepisy nie zawierają pojęć nieostrych, czy wieloznacznych, stąd też możliwe jest dosłowne zrozumienie tekstu prawnego, bez konieczności jego interpretacji przy pomocy innych instrumentów np. polegających na odwołaniu się do woli ustawodawcy, celu regulacji, czy systemowego ujęcia.

W art. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 356), obowiązującej do dnia 25 października 2024 r., były wskazane źródła dochodów powiatu, w tym w ust. 1 pkt 6, jako jedno z tych źródeł zostało wskazane 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. Tożsama regulacja, od dnia 25 października 2024 r., wynika z art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572 ze zm.). Z powyższego wynika, że jeżeli powiat realizuje zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zlecone ustawami to przysługuje mu z tego tytułu dochód wynoszący, co do zasady, 5,0% dochodów uzyskanych na rzecz budżetu państwa, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z odrębnych przepisów. Taki wyjątek stanowi art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym od wpływów osiąganych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 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. Z przywołanego przepisu wynika, że powiatom przysługuje dochód w wysokości wyższej niż 5,0%, bo wynoszący 25% od uzyskanych wpływów, w przypadku realizacji przez starostów zadań z zakresu administracji rządowej, wyspecyfikowanych w tej jednostce redakcyjnej. Ponieważ ustawodawca odwołuje się w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost do art. 23 ust. 1 tejże ustawy, powiatom przysługuje dochód w wysokości 25% wyłącznie w odniesieniu do wpływów uzyskanych w związku z gospodarowaniem nieruchomościami, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. nieruchomościami stanowiącymi zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Ustalenie zakresu pojęciowego *zasobu nieruchomości Skarbu Państwa* nie wymaga dokonania żadnych zabiegów interpretacyjnych, gdyż ustawodawca w art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprost wskazuje, że do zasobu tego należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Z przywołanego przepisu wynika, że nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, z woli ustawodawcy, zostały wyłączone z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W tej sytuacji brak jest jakichkolwiek podstaw do stosowania wykładni, mającej na celu nadanie normie prawnej treści przeciwnej do treści wynikającej z literalnego brzmienia przepisu, ukształtowanego przez ustawodawcę.

Stwierdzona w czasie kontroli nieprawidłowość, której dotyczył wniosek pokontrolny nr 9, związana była z wysokością dochodów Powiatu Poddębickiego potrącanych od wpływów uzyskanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w trybie art. 198g ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przywołanym przepisem użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 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, może wystąpić z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz. Z żądaniem sprzedaży nieruchomości może wystąpić również użytkownik wieczysty nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. Ponieważ nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste, jak wyżej wskazano, nie wchodzą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do przedmiotowych transakcji nie ma zastosowania art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym w przypadku zbycia takich nieruchomości, na podstawie art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami, powiatowi przysługuje dochód w wysokości 5% zrealizowanych wpływów z tego tytułu.

Kolegium podkreśla jednocześnie, że gdyby ustawodawca zamierzał rozciągnąć obowiązywanie art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami również na transakcje dokonywane w oparciu o art. 198g tejże ustawy, to powinien wprowadzić stosowne regulacje w tym zakresie, jak uczynił to w przypadku art. 4 ust. 14 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 900), który stanowi, że do wpływów osiągniętych z opłat z tytułu przekształcenia stosuje się odpowiednio przepis art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kolegium wskazało również, że w przypadku art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma luki prawnej, która wymagałaby dokonania wykładni celem ustalenia właściwego organu, na którym spoczywa obowiązek zbycia nieruchomości w imieniu Skarbu Państwa. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Ponadto przepisy dotyczące sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 198g ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawarte w Dziale VIA ustawy o gospodarce nieruchomościami, posługują się pojęciem *właściwego organu*, który na potrzeby ustawy o gospodarce nieruchomościami został zdefiniowany w art. 4 pkt 9 ustawy, w ten sposób, że przez właściwy organ, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, należy rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło oddalić zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 9.

Od niniejszej uchwały nie przysługują środki odwoławcze.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk