



Wrocław, 10 czerwca 2024 r.

**Pan Łukasz Kasztelowicz**  
Radny Rady Miejskiej Wrocławia

WSP-ZZZ.0003.1.2024.SN

Szanowny Panie Radny!

W odpowiedzi na Pana Interpelację z 28 maja 2024 r., dotyczącą realizacji wniosków użytkowników wieczystych złożonych w trybie znowelizowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz.1463), uprzejmie wyjaśniam.

W związku z pojawiającymi się licznie pytaniami oraz zagadnieniami interpretacyjnymi związanymi ze stosowaniem znowelizowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz.1463), Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił te wątpliwości pismem z 1 grudnia 2023 roku adresowanym do Prezydentów Miast na prawach powiatu oraz Starostów (kopia w załączeniu).

W okresie przejściowym, pomiędzy datą wejścia w życie ww. przepisów, a opracowaniem przez służby Wojewody wyjaśnień, Wydział Nieruchomości Skarbu Państwa udzielał wstępnej odpowiedzi na wnioski użytkowników wieczystych informując, że podjęcie kolejnych czynności zmierzających do przygotowania prawidłowej pod względem formalnoprawnym i podatkowym oferty sprzedaży nieruchomości, nastąpi po doprecyzowaniu i wskazaniu przez Wojewodę właściwego sposobu stosowania znowelizowanych przepisów.

Podkreślić przy tym należy, że realizacja każdego wniosku złożonego w trybie Przepisów epizodycznych wymaga uwzględnienia regulacji dotyczących podatku VAT, pomocy de minimis oraz stosowania ewentualnych dopłat wynikających z przekroczenia dopuszczalnego limitu pomocy publicznej. Kwestie te, w swoich wyjaśnieniach, również omówił Wojewoda.



Po otrzymaniu przedmiotowych wytycznych, Prezydent Wrocławia wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej niezwłocznie przystąpił do procedury wyłonienia rzeczoznawcy majątkowego, który wykonać ma operaty szacunkowe, na podstawie których ustalana będzie cena sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, występującego z wnioskiem w trybie Przepisów epizodycznych ugn.

Tym samym wskazuję, że nie ma ryzyka że wszystkim użytkownikom wieczystym, którzy złożą wnioski w ustawowym terminie nie zostanie złożona oferta obejmująca cenę sprzedaży nieruchomości. Wnioski składane przez użytkowników wieczystych są aktualnie procedowane na bieżąco, bez zbędnej zwłoki. Wszelkie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży ponosi Prezydent Wrocławia wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Jednocześnie wskazuję, że w latach 2018-2023 ustawodawca nałożył na Prezydenta Wrocławia wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej szereg obowiązków związanych z realizacją ustawy dot. przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie sprzedaży nieruchomości zabudowanych na rzecz ich użytkowników wieczystych, nie zapewniając w tym zakresie zwiększonej dotacji na doetatyzowanie, operaty szacunkowe oraz inne czynności techniczne związane z realizacją wniosków o sprzedaż prawa własności na rzecz użytkownika wieczystego.

Łączę wyrazy szacunku:



Jacek Sutryk





Wrocław, dnia 1 grudnia 2023 r.

**Panie/Panowie**  
**Prezydenci Miast (na prawach powiatu),**  
**Starostowie,**  
wykonujący zadanie z zakresu  
administracji rządowej  
województwa dolnośląskiego

(korespondencja epuap)

Mając na uwadze, że w dniu 31 sierpnia 2023 r. weszły w życie przepisy ustawy 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) informuję, że powyższa ustawa wzbogaciła ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zmianami) dalej ugn, o nowe uregulowania, w tym między innymi o Dział VIa nazwany jako Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego.

W związku ze zgłaszanymi wątpliwościami w zakresie interpretacji przepisów ugn w granicach między innymi wspomnianego Działu VIa ugn, opierając się również na wyjaśnieniach udzielonych Wojewodzie Dolnośląskiemu przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii jako autora wprowadzonych przepisów wyjaśniam, co następuje.

1. W świetle przepisów Działu VIa, w szczególności **art. 198g ugn**, obowiązujących po dniu 31 sierpnia 2023 r., zbycie prawa własności nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego tej nieruchomości w trybie tzw. żądania sprzedaży opisanego w cytowanym przepisie **nie wymaga udzielenia przez wojewodę zgody** na zasadach analogicznych do zgód udzielanych staroście/prezydentowi miasta na prawach powiatu wykonującemu zadanie z zakresu administracji rządowej na czynność określoną w art. 37 ust. 2 pkt 5 ugn w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7 ugn. Starosta/prezydent miasta na prawach powiatu reprezentujący Skarb Państwa dokonuje samodzielnie zbycia prawa własności nieruchomości w trybie przepisów Działu VIa ugn, w tym – jeśli to konieczne - samodzielnie zleca sporządzenie operatu szacunkowego na potrzeby zbycia prawa własności nieruchomości. Jednocześnie wyjaśniam, że w zakresie przepisów Działu VIa, w szczególności art. 198g ugn użytkownik wieczysty występując z wnioskiem o nabycie prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, wyłączając oczywiście przesłanki negatywne z art. 198g ust. 2 ugn, posiada roszczenie nabycia prawa własności tej nieruchomości w trybie żądania. Powoduje to, że starosta/prezydent miasta na prawach powiatu reprezentujący Skarb Państwa zobowiązany jest przystąpić do zawarcia umowy sprzedaży gruntu. W przypadku spełnienia przesłanek do skorzystania z roszczenia o sprzedaż użytkownik wieczysty, któremu odmówiono zbycia gruntu może skorzystać z gwarancji sądowej ochrony swoich praw i wystąpić z powództwem o ustalenie istnienia stosunku prawnego

(art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego) lub o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli określonej treści.

2. Pojawienie się nowego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. art. 32 ust. 1b zobowiązało wojewodów – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa – do **ustalenia w drodze zarządzenia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowych wytycznych sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych**. Omawiane zarządzenie, które przybierze kształt aktu prawa miejscowego obowiązującego w tym samym brzmieniu na terenie całego województwa dolnośląskiego jest w trakcie opracowywania.

Informacja o wejściu w życie powyższego zarządzenia generalnego wraz ze wskazaniem danych o jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego zostaną Państwu przekazane niezwłocznie po wejściu w życie tego aktu prawa miejscowego. W tym miejscu chciałbym zaznaczyć, że do czasu wejścia w życie omawianego zarządzenia generalnego należy stosować dotychczasowe zasady zbywania prawa własności nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych.

Wskazuję również, że zasady i wytyczne które zostaną określone przez wojewodę w powyżej opisywanym zarządzeniu generalnym nie mają zastosowania w przypadku zbywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego w trybie art. 198g ugn, czyli tzw. żądania sprzedaży.

3. Przy zbywaniu prawa własności nieruchomości (również w trybie art. 198g ugn), należy dokumentować wszelkie czynności związane z ustaleniem ceny zbycia, w tym w szczególności obowiązkowo sporządzać pisemny protokół z rokowań. Ponadto w każdym z trybów zbywania prawa własności nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego starosta/prezydent miasta na prawach powiatu powinien sporządzić i podać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ugn.
4. W celu zbadania czy określona nieruchomość Skarbu Państwa jest wykorzystywana do prowadzenia przez użytkownika wieczystego działalności gospodarczej (art. 69, art. 69a ugn), starosta/prezydent miasta na prawach powiatu może wystąpić do użytkownika wieczystego o złożenie stosownych wyjaśnień lub przedłożenie dokumentów, jak również podjąć z urzędu inne czynności zmierzające do ustalenia, czy nieruchomość jest przedmiotem działalności komercyjnej. Organ może również nadać wiarygodność oświadczeniu nabywcy w zakresie aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości. W razie uzasadnionych wątpliwości, w tym w sytuacji, gdy użytkownik wieczysty odmówi udzielenia wyjaśnień, przedłożenia dokumentów lub złożenia stosownego oświadczenia, organ powinien sięgnąć po inne środki umożliwiające ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności, np. kwerendę w rejestrach publicznych, wizję w terenie itp.
5. Do określenia rodzaju naniesień kwalifikujących grunt jako zabudowany (art. 198g ust. 2 pkt 5 ugn) zasadne jest odniesienie się do dorobku ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 904 ze zmianami). Ustawa ta w każdym przypadku wiąże **przekształcenie z istnieniem na gruncie obiektów odpowiadających pojęciu budynku**. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku przekształcenia opóźnionego, wystąpienie tego zdarzenia ustawodawca

powiązał wyraźnie z oddaniem budynku do użytkowania. W zakresie pojęcia „oddania do użytkowania” należy posiłkować się przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zmianami). Zgodnie z art. 54 ust. 1 tej ustawy do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednocześnie w art. 55 Prawa budowlanego ustawodawca określił przypadki, w których przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

6. Niespłacona część rozłożonej na raty ceny gruntu wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej Komisji Europejskiej. W celu ustalenia wysokości marży wpływającej na wysokość oprocentowania niezbędne jest dokonanie m. in. oceny kondycji finansowej przedsiębiorcy. Zgodnie z wyjaśnieniami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów metoda ustalania stopy referencyjnej opiera się na dodaniu do stopy bazowej określonej marży, której wielkość zależna jest od ratingu przedsiębiorstwa i poziomu zabezpieczeń. Stopa bazowa jest zmienna oraz publikowana jest przez Komisję Europejską dla każdego państwa członkowskiego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Informacje o aktualnej stopie bazowej zamieszczone są również na bieżąco na stronie internetowej UOKiK. Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (2008/C 14/02), ocena ratingowa nie musi pochodzić z agencji ratingowych – akceptowane są również krajowe systemy ratingowe lub systemy ratingowe stosowane przez banki w celu odzwierciedlenia wskaźników niewypłacalności. **Oceny ratingowej przedsiębiorcy dokonywać będzie organ udzielający pomocy de minimis.** Organ ten może samodzielnie określić rating beneficjenta na podstawie jego dokumentów finansowych (bilans, rachunek zysków i strat) za ostatni zamknięty okres księgowy, biorąc również pod uwagę np. informacje o zaległościach przedsiębiorcy w ZUS czy urzędzie skarbowym. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że pomocy de minimis można udzielić przedsiębiorcy znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a zatem zła sytuacja finansowa beneficjenta (zły rating/trudności finansowe) nie powoduje zakazu udzielenia pomocy de minimis, a wpływa jedynie na wysokość zastosowanej marży. Przedstawiając powyższe wyjaśnienia należy jednocześnie podkreślić, że organem właściwym do udzielenia szczegółowych informacji w zakresie sposobu dokonywania oceny ratingowej przedsiębiorcy jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
7. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zajął stanowisko (w przypadku sprzedaży gruntu, na którym działalność gospodarcza nie jest wykonywana przez użytkownika wieczystego, lecz inny podmiot korzystający z gruntu na podstawie innego tytułu prawnego np. umowy dzierżawy), że z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej istotny jest związek korzyści uzyskanej ze środków publicznych z działalnością gospodarczą prowadzoną przez beneficjenta. **Beneficjentem pomocy de minimis będzie w każdym przypadku przedsiębiorca, który uzyskuje własność nieruchomości na warunkach preferencyjnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy on sam prowadzi**

**działalność gospodarczą na nieruchomości, której dotyczy ulga, czy też działalność jest prowadzona przez inny podmiot korzystający z nieruchomości np. na podstawie umowy dzierżawy.** Należy jednocześnie podkreślić, że w przypadku, gdy przedsiębiorca oświadcza, że nieruchomości nie wykorzystuje i nie zamierza wykorzystywać do prowadzenia swojej działalności (np. siedziba przedsiębiorcy znajduje się w innym miejscu), można przyjąć, iż uzyskiwana korzyść nie dotyczy działalności przedsiębiorcy. Ocena, czy planowane wsparcie stanowi pomoc publiczną ma miejsce na dzień udzielenia pomocy publicznej i nie podlega późniejszej weryfikacji. Za uznaniem, że nieruchomość nie jest związana z prowadzoną działalnością gospodarczą może przemawiać m. in. ustalenie, że beneficjent nie wykazuje jej w aktywach oraz nie zalicza kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości do kosztów uzyskania przychodów.

8. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów czynność sprzedaży nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego jest dokonywana w drodze umowy cywilnoprawnej, a zatem jest to czynność, o której mowa w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE. **Zgodnie z obowiązującą linią interpretacyjną organów podatkowych sprzedaż nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego w drodze umowy cywilnoprawnej stanowi kontynuację czynności oddania gruntu w użytkowanie wieczyste (pierwotnej dostawy towarów).** Podkreślić należy, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 maja 2004 r. (data wejścia w życie ustawy o VAT) nie było opodatkowane podatkiem VAT. **W konsekwencji również przekształcenie we własność prawa użytkowania wieczystego ustanowionego przed tą datą, w drodze umowy cywilnoprawnej, nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.** W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż sprzedaż prawa własności nieruchomości na rzecz jej dotychczasowego użytkownika wieczystego, dokonywana na podstawie przepisów art. 198g i następnych ugn, nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, z uwagi na fakt, iż sprzedaż w tym trybie dotyczy wyłącznie nieruchomości oddanych co do zasady w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 maja 2004 r.
9. **Kwestia opodatkowania każdej czynności musi być oceniana indywidualnie.** Charakterystyka podatku VAT sprawia bowiem, iż czynności z pozoru do siebie podobne, różniące się nawet tylko jednym elementem stanu faktycznego, mogą być opodatkowane w sposób odmienny (mogą być opodatkowane, zwolnione od podatku lub w ogóle nie podlegać opodatkowaniu). Do każdorazowej kwalifikacji prawnopodatkowej czynności na gruncie VAT niezbędne jest poddanie analizie wszystkich elementów czynności, takich jak np. zakres i przedmiot czynności, podstawa prawna czynności, status podmiotów dokonujących czynności, kwestia odpłatności czynności, itp. Przedstawiając powyższe wyjaśnienia należy wskazać, że organem właściwym do udzielenia informacji w zakresie kwalifikacji prawnopodatkowej czynności sprzedaży nieruchomości na rzecz jej użytkownika wieczystego jest Minister Finansów.

Jednocześnie informuję, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii wychodząc naprzeciw pojawiającym się wątpliwościom związanym z interpretacją zapisów znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami na stronie internetowej ministerstwa pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/sprzedaz-gruntow-na-rzecz-uzytkownikow-wieczystych---nowe-zasady> zamieściło odpowiedzi na najczęściej pojawiające



się pytania w zakresie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 26 maja 2023 r. w obrębie zbywania prawa własności nieruchomości na rzecz ich użytkowników wieczystych.

W przypadku dalszych wątpliwości dotyczących zasad zbywania gruntów na rzecz użytkowników wieczystych, prosimy o kierowanie pytań do Departamentu Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Rozwoju i Technologii pod adresem: [sekretariatDN@mrit.gov.pl](mailto:sekretariatDN@mrit.gov.pl).

Z up. Wojewody Dolnośląskiego  
Dyrektor Wydziału Nieruchomości,  
Rolnictwa i Środowiska

Jacek Jemiola  
/podpisano elektronicznie/

