RP.63.70.2026

Gdańsk, dnia 26 października 2026 r.

Pani
Marta Urbańska
Burmistrz Debrzna
ul. Traugutta 2
77 – 310 Debrzno

Szanowna Pani Burmistrz,

wnioskiem z dnia 1 października 2026 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w tożsamej dacie, zwróciła się Pani z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie problematyki związanej z zaklasyfikowaniem zobowiązania gminy wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, wynikającego z żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości nieodpłatnie przekazanej gminie oraz planowanej ugody dotyczącej rozłożenia ww. zobowiązania na raty, jako tytułu dłużnego, o którym mowa art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

W treści ww. wniosku sformułowano również zapytanie dotyczące dopuszczalności zastosowania w przedmiotowym przypadku przepisu art. 31 ustawy z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 826 z późn. zm.) jako podstawy prawnej do rozłożenia ww. należności na raty.

W piśmie z dnia 1 października 2026 r. wyjaśniono, że podstawę żądania stanowi art. 24 ust. 5a ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, zgodnie z którym w przypadku niewykorzystania przez nabywcę nieruchomości w okresie 10 lat na cele określone w umowie, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa występuje z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1 tej ustawy.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w treści wniosku planowana ugoda będzie określała wysokość oraz terminy spłaty poszczególnych rat, a także oprocentowanie niespłaconej części zobowiązania.

Odnosząc się do treści poruszonej w niniejszym wniosku problematyki we wstępie zasadnym pozostaje odwołanie się do treści art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*.

Zgodnie z wyżej powołanym przepisem: państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów wymagalnych zobowiązań:

a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Z przedstawionego we wniosku stanu faktycznego wynika, że zobowiązanie gminy wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa obecnie ma charakter wymagalny, znajduje podstawę w przepisach odrębnej ustawy, a ponadto zostało uznane przez gminę za bezsporne. W konsekwencji, w aktualnym stanie faktycznym, przyjąć należy, że zobowiązanie to wykazuje cechy tytułu dłużnego określonego w art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*.

Należy jednak zauważyć, że zawarcie ugody przewidującej rozłożenie istniejącego zobowiązania pieniężnego na raty, a tym samym ustalenie nowych terminów spełnienia świadczenia, może prowadzić do zmiany charakteru tego zobowiązania. W szczególności skuteczne odroczenie terminów płatności poszczególnych części należności spowoduje, że zobowiązanie, w zakresie objętym nowymi terminami płatności, utraci przymiot wymagalności do czasu nadejścia tych terminów. Tym samym, przy założeniu należytego wykonywania postanowień ugody, ustaną podstawy do kwalifikowania tej części zobowiązania jako zobowiązania wymagalnego w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*.

Nie oznacza to jednak, że zobowiązanie wynikające z zawartej ugody spowoduje, że nie będzie klasyfikowane jako tytuł dłużny.

W ocenie tut. Izby konieczne jest bowiem dokonanie jego ponownej kwalifikacji z uwzględnieniem rzeczywistej treści ekonomicznej stosunku zobowiązaniowego ukształtowanego na podstawie ugody.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 72 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 72 ust. 1a ustawy *o finansach publicznych* oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 58).

Powołane regulacje przewidują zaliczanie do kategorii kredytów i pożyczek również określonych zobowiązań wynikających z umów, które pod względem ekonomicznym wywołują skutki podobne do umowy kredytu lub pożyczki, a także umów sprzedaży, których cena jest płatna w ratach.

W ocenie tut. Izby planowana ugoda, przewidująca rozłożenie istniejącego zobowiązania pieniężnego na raty płatne w latach 2027–2031, wraz z oprocentowaniem niespłaconej części należności, może wykazywać cechy ekonomiczne właściwe dla zobowiązań zaliczanych do ww. kategorii.

W przedmiotowym przypadku źródłem zobowiązania gminy jest uprzednie nieodpłatne nabycie nieruchomości od Skarbu Państwa, zaś obowiązek zwrotu jej aktualnej wartości pieniężnej powstał w następstwie niewykorzystania nieruchomości na cele określone w umowie, w terminie przewidzianym ustawą. W rezultacie, pomimo że pierwotna czynność prawna miała charakter nieodpłatny, jej konsekwencją stało się powstanie po stronie gminy obowiązku świadczenia pieniężnego odpowiadającego aktualnej wartości nieruchomości. Zawarcie ugody, na mocy której spełnienie tego świadczenia zostanie rozłożone na raty, z jednoczesnym ustanowieniem oprocentowania niespłaconej części należności, może zatem prowadzić do ukształtowania stosunku zobowiązaniowego, którego ekonomiczne skutki będą zbliżone do zobowiązań stanowiących tytuł dłużny.

W szczególności należy zauważyć, że na skutek zawarcia planowanej ugody gmina uzyska możliwość korzystania z rozłożonego w czasie finansowania istniejącego zobowiązania, przy jednoczesnym ponoszeniu kosztów tego finansowania w postaci oprocentowania. Okoliczności te przemawiają za koniecznością rozpatrywania przedmiotowej ugody nie tylko w kategoriach zmiany terminów wymagalności dotychczasowego zobowiązania, lecz również z punktu widzenia jej ekonomicznego podobieństwa do instrumentów finansowania dłużnego.

Ostateczna kwalifikacja zobowiązania wymaga jednak uwzględnienia całokształtu postanowień planowanej ugody, zasad spłaty zobowiązań, sposobu ustalenia oprocentowania oraz rzeczywistych skutków ekonomicznych przyjętych rozwiązań.

Odnosząc się do drugiego z przedstawionych we wniosku zagadnień wskazać należy, że przepis art. 31 ustawy *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, jak słusznie zauważono w treści pisma z dnia 1 października 2026 r., reguluje zasady płatności oraz rozkładania na raty należności wynikających ze sprzedaży nieruchomości. Stosownie do treści art. 31 ust. 1 powołanej ustawy cena nieruchomości podlega zapłacie nie później, niż w dniu zawarcia umowy sprzedaży. Z kolei ust. 2 tego artykułu przewiduje możliwość rozłożenia przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zapłaty na raty przysługującej Ośrodkowi należności z tego tytułu.

Z brzmienia powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że zakres zastosowania art. 31 ww. ustawy ogranicza się do należności powstałych w związku z odpłatnym zbyciem nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży, co wyłącza zastosowanie ww. przepisu w przedmiotowym przypadku.

Mając na uwadze cywilnoprawny charakter przedmiotowej należności, wskazać należy, że podstawę prawną zawarcia ugody, przewidującej również możliwość rozłożenia spornej należności na raty, może stanowić art. 54a ustawy *o finansach publicznych*. Przepis ten dopuszcza możliwość zawarcia przez jednostkę sektora finansów publicznych ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, pod warunkiem uprzedniego dokonania oceny, z której wynika, że skutki zawarcia ugody będą dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

W tym kontekście tut. Izba podziela stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wyrażone w piśmie z dnia 13 lipca 2020 r. (znak: 16/2020-W), zgodnie z którym zakres zastosowania art. 54a ustawy *o finansach publicznych* nie ogranicza się wyłącznie do sytuacji, w których jednostka sektora finansów publicznych występuje w charakterze wierzyciela. Przepis ten znajduje zastosowanie również wówczas, gdy jednostka ta jest dłużnikiem z tytułu spornej należności cywilnoprawnej. W konsekwencji jedną ze stron ugody może być jednostka sektora finansów publicznych, natomiast drugą stroną może być zarówno podmiot prywatny lub inna jednostka sektora finansów publicznych (P. Kamiński, *Konstrukcja i charakter prawny ugody jako uniwersalnego narzędzia rozwiązywania sporów prawnych*, Uniwersytet w Białymstoku Wydział Prawa, s. 229).

Sam zatem fakt, że jednostka sektora finansów publicznych występuje po stronie zobowiązanej do spełnienia świadczenia, nie wyłącza możliwości zawarcia ugody na podstawie powołanego przepisu, o ile spełnione zostaną określone w nim ustawowe przesłanki, w

szczególności dotyczące korzystniejszego, z punktu widzenia interesów właściwej jednostki, rezultatu zawarcia ugody w porównaniu z prawdopodobnym wynikiem postępowania sądowego.

Jednocześnie podkreślić należy, że wyjaśnienia udzielane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku powinny zostać potraktowane wyłącznie jako stanowisko tut. Izby, które nie jest wiążące zarówno dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, jak również dla organów rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają bowiem uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, lecz jedynie do ogólnej interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.