

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, ul. Świętej Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- | | | |
|--|---|--|
| 1. jednostka samorządu terytorialnego ☒ | 2. związek międzygminny ☐ | 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ |
| 4. związek, stowarzyszenie powiatów
(w tym samorządowe osoby prawne) ☐ | 5. samorządowe jednostki organizacyjne
(w zakresie ich wykorzystania) ☐ | 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst ☐ |

Nazwa pełna

MIASTO BYDGOSZCZ

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Bydgoszcz	Bydgoszcz	Bydgoszcz
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
Jezuicka	1	
Kod pocztowy	Pocztą	
85-102	Bydgoszcz	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019r. poz. 869 z późn. zm.),

art. 1 ust. 1, art. 3, art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 4 w zw. z art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, 7 i 8a, art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jedn. Dz. U. z 2020r. poz. 139 z późn. zm.),

art. 2 § 1 pkt 3 w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2019r. poz. 1438 z późn. zm.),

art. 71 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 z późn. zm.),

art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 2019r. poz. 1314).

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Do czasu wejścia w życie nowej ustawy uwłaszczeniowej, opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wynikała z ostatecznej decyzji organu administracji publicznej. Spełnione wówczas były przesłanki zastosowania egzekucji administracyjnej, zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej u.p.e.a.), w zw.



z art. 3 § 1 u.p.e.a.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (dalej: u.p.u.w.) z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów. Wygasa jednocześnie powinność regulowania opłaty rocznej określonej w art. 71 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W myśl art. 7 ust. 1 u.p.u.w. z tytułu przekształcenia nowy właściciel gruntu ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu opłatę.

Rzeczne przekształcenie stwierdzone jest zaświadczeniem wydawanym przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy działającego odpowiednio jako starosta albo organ wykonawczy gminy (art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 3 u.p.u.w.). W zaświadczeniu potwierdza się przekształcenie oraz informuje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, zwanej dalej "opłatą", wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty, o której mowa w art. 7 ust. 7 u.p.u.w., i zasadach jej wnoszenia. Zaświadczenie zawiera pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia tej opłaty w drodze decyzji (art. 4 ust. 4 u.p.u.w. w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.u.w.).

W tym miejscu warto zauważyć, że w pewnych sytuacjach ustawodawca wskazał wyraźnie na tryb decyzyjny¹ stwierdzania opłaty przekształceniowej. Takie rozstrzygnięcia wydawane będą w sytuacjach określonych w art. 6 ust. 1 u.p.u.w., art. 7 ust. 8a u.p.u.w., art. 11 ust. 2 u.p.u.w. W realiach takich spraw – o których orzeczono ostateczną decyzją administracyjną – bez wątpliwości zastosowanie znajdzie tryb administracyjnego postępowania egzekucyjnego, co znajduje swe normatywne źródło w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. w zw. z art. 3 § 1 u.p.e.a. W pozostałych przypadkach nie został określony tryb dochodzenia niezapłaconych opłat, tj. prawodawca nie unormował, czy podlegają one egzekucji administracyjnej, czy też powinny być dochodzone na drodze sądowej.

W opinii wyrażonej w piśmie z dnia 15 lipca 2020r. znak: RP.0442/26/31/1/2020 przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku, przytoczony powyżej przepis art. 6 ust. 1 u.p.u.w. przemawia właśnie za zasadnością stosowania trybu egzekucji administracyjnej konsekwentnie do wszystkich opłat powstałych w związku z przekształceniem gruntów. Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku „przepis art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyraźnie wskazuje, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 tej ustawy, gdy wynikają one nie tylko z decyzji lub postanowień właściwych organów, ale także – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa. W ustawie przekształceniowej (...) prawodawca przyjął z kolei konstrukcję prawną zakładającą, że obowiązek uiszczenia opłaty za przekształcenie jest ściśle powiązany z przekształceniem i powstaje z mocy samego prawa. Wymóg w art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostaje więc zachowany.”

W literaturze prawa podaje się także – w odniesieniu do obowiązków unormowanych w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. – że w ich zakresie: „(...) wystąpić mogą należności o innym charakterze niż administracyjnoprawny. Fakt, że pozostają one we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej lub przypadają od jednostek budżetowych, wystarczałby do zastosowania trybu uregulowanego w komentowanej ustawie. Ustawodawca nie wymaga przy tym w komentowanym art. 2, aby należności te podlegały "ustalaniu". Wystarczy, że będą one wyczerpująco określone w samej ustawie (lub także, ale nie wyłącznie, w wydany na jej podstawie akcie wykonawczym), a organy administracji publicznej będą powołane ustawą do ich pobierania.”²

¹ Najnowsze orzecznictwo sądowoadministracyjne zmierza w kierunku - wbrew literalnemu brzmieniu przepisu ustawy – że decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, albowiem: „Decyzja ta nie ma jednakże charakteru konstytutywnego i niczego nowego nie "ustala", co wynika z treści pozostałych przepisów ustawy. Zasady "ustalenia" opłaty w drodze decyzji są bowiem identyczne jak w przypadku obliczenia tej opłaty dla potrzeb podania informacji, o której mowa w art. 4 ust. 4 ustawy. Wynikają one, jak wyżej już wskazano, z art. 7 ustawy.” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 marca 2020 r. o sygn. akt II SA/Kr 131/20; podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r. II SA/Kr 1307/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 27 stycznia 2020 r. o sygn. akt II SA/Kr 1388/19).

² Zob. Kijowski Dariusz Ryszard. Art. 2. W: Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz, wyd. II. LEX, 2015.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

W związku z powyższym, z uwagi na przytoczone powyżej wątpliwości, **proszę o zajęcie stanowiska w sprawie właściwego trybu windykacji przymusowej opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów gminy i Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe.**

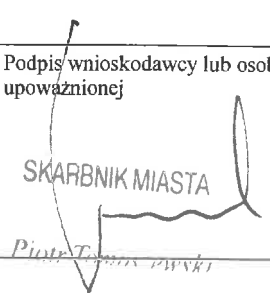
D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Stosownie do art. 3 § 1 u.p.e.a. egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a., gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, **albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa**, chyba że przepis szczególnie zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Zdaniem tut. jednostki zasadne jest więc przyjęcie, że **obowiązek ten powstaje z mocy prawa**. Jak wskazuje się w literaturze prawa: „(...) *niezbędnym warunkiem wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej takich obowiązków jest to, aby zarówno tożsamość zobowiązanego, jak i treść ciążącego na nim obowiązku pozwalały się ustalić na podstawie brzmienia przepisów prawa, z których obowiązek taki wynika, a ponadto - zapewnienie wykonania takiego obowiązku znajdowało się w zakresie właściwości (zadań) organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego*” - Kijowski Dariusz Ryszard Art. 3. W: Ustawa..., LEX, 2015.

Analizując powyższe, należy nadmienić, iż zobowiązanym byłby „nowy właściciel gruntu”, zaś wierzycielem „dotychczasowy właściciel gruntu”. Treścią ciążącą na zobowiązanym powinno być opłata przekształceniowa w wysokości – co do zasady - równej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Równocześnie opowiedzieć by się należało za tym, że zapewnienie wykonania takiego obowiązku znajduje się w zakresie właściwości organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego. Obowiązek ten powstawałby *ex lege* po upływie terminu określonego w art. 7 ust. 5 u.p.u.w. Następnie, przyjmując, że obowiązek ten powstałby z mocy prawa, organ egzekucyjny przystępowałby do egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
2020-08-11	Piotr Tomaszewski Skarbnik Miasta	 SKARBNIK MIASTA <i>Piotr Tomaszewski</i>





RIO-NR-N-432-3/2020

Bydgoszcz, dnia 11 września 2020 r.

Pan
Rafał Bruski
Prezydent Miasta Bydgoszczy

Szanowny Panie Prezydencie,

W odpowiedzi na pytanie Skarbnika Miasta Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2020 r. (wpływ do tut. Izby w dniu 12 sierpnia 2020 r.) Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy wyjaśnia co następuje:

W ocenie tut. Izby stanowisko j.s.t. zaprezentowane we wniosku jest prawidłowe. W istocie opłata z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ma charakter cywilnoprawny, jednak zdaniem Izby dochodzenie tychże należności winno następować w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.; dalej również: u.p.e.a.). O ile bowiem w trybie egzekucji administracyjnej nie będą dochodzone należności z tytułu użytkowania wieczystego, których podstawą jest istniejąca więź stosunków cywilnoprawnych (mimo że w większości powstały one na podstawie decyzji administracyjnej o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste), to jednak ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 139 ze zm.; dalej: u.p.u.w.) reguluje, że zobowiązanie z tytułu opłaty przekształceniowej następuje z mocy prawa.

Na powyższe wskazuje m.in. art. 3 § 1 w zw. z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które to przepisy określają, że egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne (...), jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej nie tylko gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, ale również gdy powstają bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. W świetle powyższego o objęciu danego obowiązku egzekucją administracyjną nie decyduje charakter prawny obowiązku, ale ustalenie we właściwości którego z organów (sądu czy organu administracji

publicznej) pozostaje ten obowiązek¹. W omawianym przypadku rozwiązanie, przyjęte w u.p.u.w. powoduje, że na mocy tejże ustawy powstaje po stronie dotychczasowego użytkownika wieczystego obowiązek, który wynika bezpośrednio z przepisu prawa i należy do właściwości rzeczowej organów j.s.t., działających jako organy administracji publicznej. Wobec powyższego w ocenie Izby mieści się on w dyspozycji wyżej przytoczonych przepisów u.p.e.a.

Stanowisko zaprezentowane w piśmie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa, a stanowi jedynie pogląd tutejszej Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2013 r. I SA/Sz 801/12