



Kielce, dn. 27 września 2023 r.
WI.54.45.2023

Pan Dariusz Czechowski
Starosta Włoszczowski

Szanowny Panie Starosto,

Wnioskiem przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach 29 sierpnia 2023 r. zwrócił się Pan o udzielenie odpowiedzi na pytania:

1. Czy Starosta Włoszczowski wobec nieregulowania przez dotychczasowych użytkowników wieczystych opłaty przekształceniowej, jest zobowiązany do naliczenia i pobrania odsetek ustawowych za opóźnienie w rozumieniu art. 481 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) od każdej nieuregulowanej dotychczas opłaty poczynąwszy od opłaty należnej za 2019 r., której termin zapłaty przypadał na dzień 31 marca 2020 r.?

a jeżeli tak, to:

2. Czy w przypadku wydania zaświadczenia o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2023 r. poz. 904 ze zm.) - dalej zwana ustawą przekształceniową, po upływie terminów do wnoszenia opłat przekształceniowych, odsetki z tytułu opóźnienia w zapłacie każdej z opłat, poczynąwszy od tej należnej za 2019 r. winny być liczone od dnia następującego po dacie terminu płatności każdej z nich, czy też termin ich naliczania uzależniony jest od daty wydania przez Starostę zaświadczenia?

a jeżeli tak, to:

3. Czy w sytuacji, gdy dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości, który był zwolniony od obowiązku wnoszenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, po dniu 1 stycznia 2019 r. nie uiszczał opłat przekształceniowych od wnoszenia których nie jest zwolniony, to czy powinny zostać naliczone odsetki ustawowe za opóźnienie poczynąwszy od dnia następującego po dacie terminu płatności wynikających z ustawy, czy też termin naliczania odsetek jest uzależniony od wydania przez Starostę zaświadczenia o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej?

W zawartym we wniosku opisie stanu faktycznego wskazano, że „zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) starosta jest organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości położonych na obszarze właściwości Starosty Włoszczowskiego, które do dnia 1 stycznia 2019 r. były przedmiotem użytkowania wieczystego. Część z tych nieruchomości była na dzień 1 stycznia 2019 r. zabudowana na cele mieszkaniowe. Z chwilą wejścia w życie ustawy przekształceniowej prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształciło się w prawo własności tych gruntów. Z tytułu przekształcenia nowy właściciel jest zobowiązany wnieść na rzecz dotychczasowego właściciela opłatę, która jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia.

Dotychczasowi użytkownicy wieczystości ani nie wnieśli opłaty, ani nie wystąpili z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy przekształceniowej poczynając od dnia w którym doszło do przekształcenia do chwili obecnej. Starosta zamierza w przyszłości wydać zaświadczenia z urzędu lub na wniosek.

Starosta Włoszczowski wydając zaświadczenie z urzędu lub na wniosek dotychczasowego właściciela, jest zobowiązany zawrzeć w jego treści oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości a także potwierdzić fakt przekształcenia oraz poinformować o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, jej wysokości i okresie wnoszenia, zasadach jej wnoszenia a także pouczenie o możliwości złożenia wniosku o ustalenie wysokości lub okresu wnoszenia tej opłaty w drodze decyzji. Starosta Włoszczowski jest zobowiązany pobierać opłaty z tytułu przekształcenia jako iż stanowią one niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, a w przypadku opóźnień w ich terminowej zapłacie podjąć działania windykacyjne”.

Przystępując do oceny przedstawionego zagadnienia Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach podnosi, że stan faktyczny przedstawiony we wniosku nie został w pełni wyjaśniony. Nie wskazano czy Starosta zaniechał wydania stosownych zaświadczeń, czy wydał je z opóźnieniem. Nie wskazano również czy dotychczasowi użytkownicy wieczystości nie wnieśli jedynie opłaty przekształceniowej czy też nie uiszczali od 2019 r. opłaty z tytułu wieczystego użytkowania. W oparciu o przedstawiony stan faktyczny Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach przedstawia poniższe stanowisko:

Zgodnie z zapisami art. 1 ust. 1 ustawy przekształceniowej z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe wygasło z mocy prawa i przekształciło się w prawo własności tych gruntów. Potwierdzać ten fakt miały zaświadczenia wydawane przez właściwe organy - w przedmiotowej sprawie przez Starostę. Urzędy miały 12-to miesięczny termin na wydanie zaświadczeń potwierdzających przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności. Termin wydawania tych zaświadczeń upływał z dniem 2 stycznia 2020 r. Dlatego też ustanowiony został przepis przejściowy (art. 20 ust. 1 ww. ustawy), zgodnie z którym opłatę należną za rok 2019 wносиło się do 29 lutego 2020 r.

Do chwili uzyskania zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty nie dysponował wiedzą, czy przysługujące mu prawo uległo przekształceniu we własność, a jeżeli tak - jaką opłatę i na jakie konto wpłacić. Zgodnie z ww. ustawą zaświadczenie jest jedynym potwierdzeniem zmiany stanu prawnego, a zatem dopiero jego wydanie przez organ pozwala jednoznacznie stwierdzić, że prawo do danego gruntu uległo przekształceniu. Jeżeli więc Starosta wyda zaświadczenie, a tym samym potwierdzi, że grunt uległ przekształceniu, wówczas dotychczasowy użytkownik wieczysty zostanie zobowiązany do wnoszenia rocznych opłat przekształceniowych. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1, 2 i 6 ustawy przekształceniowej nowy właściciel ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu opłatę. Wysokość opłaty równa jest wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Opłata jest wnoszona przez okres 20 lat licząc od dnia przekształcenia. Zaświadczenie poza informacją o przekształceniu, wysokości i okresie wnoszenia corocznych opłat przekształceniowych, zawiera również pouczenie o możliwości wniesienia opłaty jednorazowej i zasadach jej uiszczenia, co wiąże się z możliwością uzyskania bonifikaty. Podstawą zatem do uiszczenia opłaty jednorazowej oraz skorzystania z bonifikaty jest powyższe zaświadczenie. Z wydaniem zatem stosownego zaświadczenia ustawa wiąże prawa dla dotychczasowych użytkowników - zakwestionowania informacji o opłacie, uiszczenia opłaty

jednorazowej i zastosowania bonifikaty. Zgodzić się należy ze stanowiskiem wnioskodawcy, że zaświadczenie ma charakter deklaracyjny i potwierdza fakt przekształcenia oraz, że w treści informuje się, a nie ustala o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, jej wysokości i okresie wnoszenia opłaty, jednakże w ocenie Izby nie zwalnia to Starosty od wydania stosownego zaświadczenia w ustawowym terminie. Zaświadczenie jest aktem wiedzy organu, którą to wiedzę organ obowiązany jest potwierdzić i przekazać dotychczasowym użytkownikom wieczystym w terminie do 12 miesięcy od dnia przekształcenia. Zobowiązują go do tego przepisy art. 4 ust. 2 i 6 ww. ustawy. Niezależnie od ogólnych zasad dotyczących wydawania zaświadczeń, tj. funkcji potwierdzającej należy brać pod uwagę stosowne przepisy prawa materialnego, z których wynika obowiązek potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w formie zaświadczenia. W sytuacji omawianego przekształcenia użytkownika wieczystego w prawo własności taka sytuacja ma miejsce. Zaniechanie wywiązania się z obowiązku ustawowego, jak również opóźnienie w jego realizacji może rodzić po stronie dotychczasowych użytkowników wieczystych stan zawieszenia w oczekiwaniu na realizację obowiązku przez organ.

Jeżeli przed wydaniem przez Starostę zaświadczenia dotychczasowy użytkownik wieczysty wniósł opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. lub lata następne, opłaty te podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej o czym właściwy organ zawiadamia dotychczasowego użytkownika wieczystego. Stanowi o tym przepis art. 8a ustawy przekształceniowej. W przypadku gdy wniesione opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego przewyższałyby wysokość opłaty jednorazowej, organ dokonuje, z urzędu, zwrotu nadpłaty w terminie 30 dni, licząc od dnia wydania zaświadczenia. Wniesione przez dotychczasowego użytkownika wieczystego opłaty przed wydaniem zaświadczenia nie stają się automatycznie opłatą przekształceniową. Aby tak się stało musi nastąpić dokonanie czynności materialno-technicznej. Organ winien w pierwszej kolejności wydać zaświadczenie potwierdzające przekształcenie, a następnie dokonać zaliczenia dotychczas wniesionych opłat w poczet opłat przekształceniowych lub opłaty jednorazowej. W takiej sytuacji nie może być mowy o nieterminowej wpłacie opłaty przekształceniowej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii od 1 stycznia 2019 r. użytkownika wieczystego nie wiąże już umowa będąca źródłem obowiązku ponoszenia na rzecz właściciela opłaty za użytkowanie wieczyste. Do chwili wydania zaświadczenia użytkownik nie posiada jednak wiedzy czy przysługujące mu dotychczas prawo uległo przekształceniu we własność. Jeżeli więc przed upływem terminu płatności użytkownik nie otrzyma stosownego zaświadczenia powinien skonsultować z organem wniesienie opłaty aby nie popaść w zwłokę. W sytuacji niewniesienia przez dotychczasowych użytkowników wieczystych przed wydaniem zaświadczenia opłaty w dotychczasowej wysokości i na dotychczasowych zasadach, co uprawniałoby organ do możliwości zaliczenia wniesionej opłaty w poczet opłaty przekształceniowej, powinno skutkować naliczeniem odsetek od upływu terminów płatności wynikających z ustawy.

Opłata przekształceniowa ma charakter cywilnoprawny, gdyż stanowi ona ekwiwalent za nabycie prawa własności przez dotychczasowego użytkownika wieczystego. Wynika to wprost z zapisu art. 12 ust. 2 omawianej ustawy, w którym ustawodawca zawarł odesłanie do art. 12a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który dotyczy należności pieniężnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami, mających charakter cywilnoprawny i przypadających Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Wobec cywilnoprawnego

charakteru ww. opłaty do należności tej nie mogą być stosowane odsetki podatkowe, a odsetki związane z roszczeniami cywilnoprawnymi.

W tym miejscu podnieść należy, że z treści postawionych w połowie 2023 r., pytań i wskazania w opisie stanu faktycznego, że dotychczasowi użytkownicy wieczystości nie wnieśli opłaty, jak również nie wystąpili z wnioskiem o wydanie zaświadczenia oraz że Starosta zamierza w przyszłości wydać zaświadczenia z urzędu lub na wniosek wynika, iż w Starostwie nie przestrzega się zapisów art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalenia przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Odnosnie dotychczasowych użytkowników wieczystych, którzy byli zwolnieni od obowiązku wnoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego, nie ma żadnych podstaw do uznania, że nie uiszczając opłaty przekształceniowej na skutek braku wydania przez organ zaświadczenia, pozostawali w zwłoce. Z treści omawianego już art. 7 ust. 2 ustawy przekształceniowej wynika, że wysokość opłaty przekształceniowej jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Sformułowanie takie odnosi się do zindywidualizowanej opłaty rocznej ustalonej dla konkretnego użytkownika wieczystego, bo tylko taka obowiązywała w dniu przekształcenia. Skoro zatem w przypadku użytkownika zwolnionego z opłat nie istniała zindywidualizowana opłata, to użytkownik ten nie jest świadomy samego przekształcenia jak również wysokości opłaty, na skutek opieszałości organu w wydaniu zaświadczenia wymaganego prawem.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem,

PREZES

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka

(podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym)