

29. 10. 2021

WNIOSK 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 2019, poz. 2137)

**A. ADRESAT WNIOSKU**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce

**B. DANE WNIOSKODAWCY****B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE**

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> 1. jednostka samorządu terytorialnego | <input type="checkbox"/> 2. związek międzygminny   | <input type="checkbox"/> 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów   |
| <input type="checkbox"/> 4. związek, stowarzyszenie powiatów              | <input type="checkbox"/> 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne) | <input type="checkbox"/> 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji) |

Nazwa pełna

**PREZYDENT MIASTA KIELCE****B.2. ADRES SIEDZIBY**

Powiat KIELCE	Gmina KIELCE	Miejscowość KIELCE
Ulica RYNEK	Nr domu 1	Nr lokalu -----
Kod pocztowy 25-303	Poczta KIELCE	

**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. 15 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 424), w zw. z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899)

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

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

Na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899), zwanej dalej „u.g.n.”, za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 424) w transakcjach handlowych – z wyłączeniem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny – wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, chyba że strony uzgodniły wyższe odsetki, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;

2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.

W związku z powyższym wierzycielowi (Prezydentowi Miasta Kielce, Prezydentowi Miasta Kielce – Skarbowi Państwa) w związku z opóźnieniem w uiszczaniu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie/odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych. Użytkownikami wieczystymi są podmioty, które prawo użytkowania wieczystego nabyły w różnych okresach oraz na podstawie różnych form prawnych (na podstawie umowy, na podstawie decyzji administracyjnej oraz z mocy samego prawa)

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

- 1) czy jeżeli umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiła przed dniem 01.01.2004 r. (użytkownikiem wieczystym jest cały czas podmiot, na rzecz którego nastąpiło oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste) należy stosować do tych podmiotów - użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami, prowadzących działalność gospodarczą art. 7 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 424).
- 2) Czy jeżeli użytkowanie wieczyste powstało na podstawie decyzji administracyjnej albo z mocy samego prawa ww. przepis będzie miał w tym przypadku zastosowanie.
- 3) czy w przypadku, gdy pierwotne oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpiło przed dniem 01.01.2004 r., a następnie prawo użytkowania wieczystego zostało przeniesione na inny podmiot, to w stosunku do nowego użytkownika wieczystego należy stosować wyżej przywołane przepisy.

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

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 424, z póź. zm), zwanej dalej „u.p.n.o.”, do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Co do zasady ww. ustawa znajduje zastosowanie jedynie do transakcji handlowych zawartych począwszy od 28 kwietnia 2013 r., podczas gdy do pozostałych transakcji stosuje się ustawę z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 139 poz. 1323, z późn. zm.), zwaną dalej „u.t.z.”. Jak wskazuje Sąd Rejonowy w Bartoszycach w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 marca 2021 roku, decydujący jest przy tym moment złożenia sobie przez strony zgodnych oświadczeń woli, ustalony zgodnie z normami prawa cywilnego (*vide*: wyrok Sądu Rejonowego w Bartoszycach z dnia 23.03.2021 r., I C 997/20, LEX nr 3164448).

Zauważyć bowiem należy, iż zgodnie z art. 2 u.t.z., transakcją handlową w rozumieniu ustawy jest umowa, której przedmiotem jest odpłatne dostarczanie towaru lub odpłatne świadczenie usług, jeżeli strony tej umowy zawierają ją w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową. Zakresem ustawy objęte są zatem umowy zawierane w związku z wykonywaną przez strony tych umów działalnością gospodarczą lub zawodową, w których obowiązek zapłaty stanowi ekwiwalent świadczenia niepieniężnego w rozumieniu przepisu art. 487 § 2 k.c., którym to świadczeniem niepieniężnym jest dostarczanie towaru lub świadczenie usług.

Mając powyższe na względzie ubocznie należy wskazać, iż co do zasady użytkowanie wieczyste powstaje wspólnie na podstawie umowy, przy czym przed 1990 r. mogło powstać na podstawie decyzji administracyjnej oraz z mocy samego prawa (np. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości, Dz.U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464). Konstatacja powyższego skłania ku tezie, iż jeżeli prawo użytkowania wieczystego danej nieruchomości powstało z mocy samego prawa bądź na podstawie decyzji administracyjnej, to tego typu przypadki nie mieszczą się w pojęciu transakcji handlowej. Polski ustawodawca zarówno na gruncie art. 4 pkt 1 u.p.n.o. jak i art. 2 u.t.z. ograniczył bowiem zakres terminu „transakcja handlowa” tylko i wyłącznie do umów. W świetle powyższego podnieść należy, iż prawo użytkowania wieczystego wynika co prawda z ustawy, ale do jego powstania wobec konkretnej osoby wymagane jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności w przedmiocie nabycia tego prawa. Jeżeli taka umowa została zawarta przed dniem 01 stycznia 2004 roku, to - w ocenie wnioskującego - taka transakcja nie jest transakcją handlową w rozumieniu powołanych wyżej przepisów.

Analogiczne pytanie zostało postawione przez Sąd Okręgowy w Opolu Wydział II Cywilny Odwoławczy w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Starosty Nyskiego, przeciwko New Media Development & Hotel Services sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o zapłatę na skutek apelacji strony powodowej od wyroku Sądu Rejonowego w Nysie z dnia 24

maja 2019 r. sygn. akt I C 313/19. Sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu m.in. z następującymi pytaniami prawnymi (*vide*: postanowienie Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 10 marca 2020 roku, sygn. akt II Ca 1142/19):

„Pytanie nr 2

*W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1., czy przepisy art. 2 punkt 1) dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. (Dz.Urz, UE.L 1993 Nr 95, poz. 29 z późn. zm.) w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U. UE.L z dnia 23 lutego 2011 r.) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu przepisu art. 71 i następne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i art. 238 k.c., które w przypadku pobieranie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa od podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą, ale nie były pierwotnymi podmiotami, na rzecz których Skarb Państwa ustanowił prawo użytkowania wieczystego, tylko nabyły to prawo od innych użytkowników wieczystych, nie wchodzi w zakres pojęcia transakcji handlowej i organu publicznego w rozumieniu art. 2 punkt 1) i 2) ww. dyrektywy i art. 2 i 4 punkt 1) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ewentualnie, że taka działalność nie jest objęta zakresem regulacji ww. dyrektywy i ustawy?*

Pytanie nr 3

*W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1 i 2, czy przepisy art. 12 ust. 4 dyrektywy 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.U. UE.L z dnia 23 lutego 2011 r.) oraz art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz art. 12 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminie zapłaty w transakcjach handlowych, które wyłączają możliwość stosowania zapisów ww. dyrektywy i implementującej ją ustawy w stosunku do umów o sprzedaży prawa użytkowania wieczystego aktualnemu użytkownikowi wieczystemu, który jest zobowiązany do uiszczenia opłaty rocznej, zawartych po 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r., w przypadku gdy pierwotne oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa innemu podmiotowi nastąpiło przed 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r.?”*

Wnioskujący w pełni podziela wątpliwości podniesione w przywołanym wyżej orzeczeniu. Z uwagi na jego obszerność niecelowym jest przywoływanie na kanwie niniejszego wniosku zawartej tam argumentacji. Przyjmując, iż stanowisko, które zajmie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w ramach orzeczenia wstępnego będzie dla sędziów krajowych z każdego z Państw Członkowskich prawnie wiążące to do dnia wydania tego orzeczenia należy przyjąć odpowiednią praktykę dochodzenia należności ubocznych w sprawach, w których należność główna stanowi opłatę roczną za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Obecnie niewątpliwie istnieje bowiem swoisty stan niepewności spowodowany brakiem odpowiedzi na przedmiotowe pytania prejudycjalne i luką w tym zakresie, co do której brak jest ugruntowanych poglądów krajowej doktryny i judykatury.

W związku z powyższym podnieść należy, iż wnioskujący skłania się ku jednej z koncepcji wyrażonych przez Sąd Okręgowy w Opolu, iż:

- 1) każdorazowo należy badać okoliczności, w jakich powstało samo prawo użytkowania wieczystego oraz, czy pierwotny nabywca prawa w momencie jego nabycia był przedsiębiorcą, a działkę nabył na potrzeby działalności gospodarczej;
- 2) transakcją handlową nie jest umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na kolejnego użytkownika, zawarta już bez udziału Skarbu Państwa albo gminy.

Powyższego zapatrywanie wnioskujący opiera na następujących założeniach. W ocenie wnioskującego, umowa o oddanie przez gminę albo Skarb Państwa gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, jest transakcją handlową (*vide*: stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 21 września 2021 roku, WI.54.44.2021). Umowa, na podstawie której dochodzi do zbycia tego prawa jest natomiast zależna od istnienia innej umowy, na podstawie której dochodzi do oddania gruntu w użytkowanie

wieczyste). Umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na kolejnego użytkownika, sama w sobie nie może bowiem istnieć – zawsze ma charakter akcesoryjny względem pierwotnej umowy. Z transakcją handlową mamy tym samym do czynienia wyłącznie w przypadku pierwszej z tych umów. To ona bowiem kreuje prawa i obowiązki stron w zakresie użytkowania wieczystego. To w jej ramach dochodzi do dostawy towarów czy też do świadczenia usług. Późniejsza zmiana podmiotów na podstawie odrębnej umowy, zawartej już bez udziału Skarbu Państwa czy też gminy, nie zmienia bowiem faktu, iż prawo to powstało w dacie zawarcia pierwotnej umowy.

Na rzecz prezentowanej wyżej tezy przemawia również okoliczność, iż uprawnionymi do pobierania opłaty rocznej są jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty mogące wyłącznie ustanawiać prawo użytkowania wieczystego. Umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na kolejnego użytkownika tymczasem jest już zawarta bez ich udziału. W ocenie wnioskującego musiałby istnieć konkrety przepis, który uprawniałby Skarb Państwa czy też jednostkę samorządu terytorialnego do pobierania wyższych odsetek od nabywcy prawa użytkowania wieczystego, tym bardziej jeżeli pierwotna umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste miała miejsce przed dniem 01 stycznia 2004 rokiem (taka transakcja nie jest bowiem transakcją handlową). Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, iż opłata ta ma niewątpliwie sformalizowany charakter. Nie można mianowicie zmienić wysokości opłat w drodze rokowań między stronami lub zmiany umowy (co dotyczy zarówno właściciela, jak i użytkownika wieczystego). Wysokość opłat może ulec zmianie jedynie w wyniku aktualizacji przeprowadzonej zgodnie z przepisami art. 77–81 u.g.n. Zbycie użytkowania wieczystego (zmiana użytkownika wieczystego) w ciągu roku kalendarzowego nie wpływa na prawa i obowiązki „nowego” użytkownika wieczystego. Obowiązany jest on do zapłaty opłaty rocznej na rzecz właściciela w dotychczasowej wysokości na warunkach określonych w umowie. Wynikający z art. 238 k.c. obowiązek uiszczenia opłaty rocznej jest ściśle związany z czasem trwania użytkowania wieczystego i obciąża każdorazowego użytkownika wieczystego, a więc podmiot, któremu prawo to w danym okresie przysługuje. Opłata ta ma bowiem charakter „przedmiotowy” i jest związana z nieruchomością, a nie konkretnym użytkownikiem wieczystym. Okoliczność, że jest ona ekwiwalentem za korzystanie z nieruchomości, nie ma wpływu na brak jej podzielności. Z dniem 1 stycznia skonkretyzował się bowiem obowiązek o określonej treści i jakiegokolwiek zmiany przedmiotowe czy podmiotowe nie mają już wpływu na los opłaty. Jedynym, zresztą oczywistym wyjątkiem jest wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego w trakcie roku. Jest to jednakże sytuacja diametralnie inna od zbycia prawa użytkowania wieczystego. Kwestia rozliczeń opłaty rocznej pomiędzy użytkownikami wieczystymi ma charakter umowny i w żaden sposób nie wpływa na podzielność samej opłaty oraz podzielność zobowiązania (*vide*: wyrok Sądu Rejonowego w Opolu z dnia 03.06.2014 r., IX C 1497/14, LEX nr 1912121). Zobowiązanie to powstało bowiem w momencie zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i z tą datą należy utożsamiać datę w której doszło do transakcji handlowej.

Rekapituluując powyższe rozważania należy podnieść, iż w ocenie wnioskującego **transakcją handlową nie jest umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na kolejnego użytkownika, zawarta już bez udziału Skarbu Państwa albo gminy.** Istniejące wątpliwości w obrębie tego zagadnienia uwypukla pytanie prejudycjalne postawione przez Sąd Okręgowy w Opolu (*vide*: postanowienie Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 10 marca 2020 roku, sygn. akt II Ca 1142/19). Przyjęty w niniejszym wniosku tok rozumowania wynika z potrzeby przyjęcia określonej drogi postępowania do czasu zajęcia stanowiska przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. W związku z powyższym w pełni zasadne jest zwrócenie się w ramach tej materii do regionalnej izby obrachunkowej o udzielenie wyjaśnień w zakresie dotyczącym stosowania przepisów o finansach publicznych.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
2021-10-29	Bogdan Wenta	z up. Prezydenta Miasta  mgr Karolina Kamela zastępca Dyrektora Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji /podpis elektroniczny/