



Łódź, 7 listopada 2022 r.

WA 4120-34/2022-w

Starostwo Powiatowe w Łowiczu
ul. Stanisławskiego 30
99-400 Łowicz

W odpowiedzi na pismo Pana Starosty z dnia 18 października 2022 r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia odnośnie właściwego trybu windykacji opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe – uprzejmie informuję:

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 (t.j. Dz.U. z 2022r. poz. 1495), z dniem 1 stycznia 2019 r. doszło do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności. Istota tego przekształcenia polega na uwłaszczeniu dotychczasowych użytkowników wieczystych poprzez zastąpienie posiadanego przez nich dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego prawem własności.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno prawo użytkowania wieczystego jak i prawo własności to instytucje o charakterze cywilnoprawnym. Taki sam charakter ma zdarzenie polegające na przekształceniu pierwszego z tych praw (użytkowania wieczystego) w prawo własności (szerzej: P. Podleś, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W-wa, 2007 r.). Cywilnoprawnego charakteru przekształcenia nie zmienia okoliczność, iż do załatwienia spraw związanych z przekształceniem (weryfikacji przesłanek warunkujących przekształcenie) ustawodawca przewidział tryb administracyjny. Wypada jednak odnotować, że potwierdzenie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności nie następuje w drodze decyzji administracyjnej (decyzji deklaratoryjnej) lecz w drodze zaświadczenia (art. 4 wyżej przywołanej ustawy). W wydawanym zaświadczeniu organ potwierdza przekształcenie (ex lege) oraz informuje o obowiązku wnoszenia rocznej opłaty przekształceniowej, wysokości i okresie wnoszenia tej opłaty, a także możliwości wniesienia opłaty jednorazowej i zasadach jej wnoszenia. Należy podnieść, że obowiązek uiszczenia opłaty jak i jej wysokość wynikają wprost z ustawy (art.4 ust.4). Treść tego przepisu wyraźnie wskazuje, że samo zaświadczenie zawiera jedynie informację o obowiązku wnoszenia opłaty przekształceniowej, a co za tym idzie sam obowiązek musi istnieć wcześniej, przed wydaniem zaświadczenia.

W myśl art.7 ust. 1 ustawy z tytułu przekształcenia nowy właściciel gruntu ponosi na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu opłatę. Na podstawie art. 7 ust. 8 ustawy właściwy organ informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty. W przypadku zakwestionowania informacji podanej w zaświadczeniu wysokość i okres wnoszenia opłaty zostaną ustalone w drodze decyzji administracyjnej (art. 6 ust. 1 ustawy przekształceniowej). Podkreślić należy, że w istocie

w drodze decyzji nie tyle ustalany jest obowiązek uiszczenia opłaty, bo ten wynika z samego prawa, ale jak wyżej wskazano – w drodze decyzji ustalana jest wysokość i okres wnoszenia opłaty. Sam fakt, iż – kwestie te ustalane są w drodze decyzji administracyjnej, nie zmienia charakteru prawnego opłaty – nadal jest to – opłata o charakterze cywilnoprawnym (szerzej: L.Sanakiewicz, Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów. Komentarz 2019. publ. LEX). Opłata przekształceniowa stanowi bowiem – ekwiwalent za nabycie prawa własności przez dotychczasowego użytkownika wieczystego.

Za przyjęciem stanowiska o cywilnoprawnym charakterze opłaty przekształceniowej opowiedział się wyraźnie sam ustawodawca. W art. 12 ust. 2 ustawy zawarte zostało odesłanie do art. 12a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wyraźnie stanowi, iż – należności pieniężne z tytułu gospodarowania nieruchomościami mają charakter cywilnoprawny.

Odnosząc się natomiast do problemu trybu egzekwowania wyżej omawianej opłaty przekształceniowej, zasadnym jest – w ocenie Izby – przywołanie ugruntowanego poglądu judykatury, zgodnie z którym do egzekucji opłat wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – pomimo ich cywilnoprawnego charakteru – należy stosować przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (patrz np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 kwietnia 2014 r., syg. akt IV SA/Po 1255/13, postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 29 kwietnia 2014 r. syg. akt II Cz 331/14). Za przyjęciem takiego stanowiska – w ocenie judykatury – przemawiał fakt, iż wysokość opłaty za przekształcenie – była kształtowana w oparciu o decyzję administracyjną, a więc w konsekwencji należy tę opłatę traktować jako inną, niż wymienione w art. 2 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należność pieniężną pozostającą we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Zgodnie z treścią art. 2 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U z 2020r. poz. 1427 z póź.zm), egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne inne niż wymienione w pkt 1 i 2 § 1 art. 2 (tj. podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, niepodatkowe – należności budżetowe do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych), jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. W myśl zaś art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków wymienionych w art. 2, 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 szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie podkreślano, iż administracyjnemu trybowi egzekucji nie stoi na przeszkodzie – cywilnoprawny charakter opłaty. O tym czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej – nie decyduje jego charakter prawny ale ustalenie we właściwości jakich organów (sądów czy organów administracji publicznej) obowiązek ten pozostaje.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, także do egzekucji opłaty przekształceniowej, o której mowa w ustawie z 2018 r. – należy stosować przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Wskazać należy, że ustawa z 2018 r., podobnie jak wcześniejsza z 2015 r., nie wskazuje który z trybów – sądowy czy administracyjny – jest właściwy do dochodzenia należności z tytułu opłaty przekształceniowej. Zarówno doktryna jak i orzecznictwo opowiada się jednak za administracyjnym trybem dochodzenia należności. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia fakt, iż przywołany wyżej art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyraźnie wskazuje, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, 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 z 20 lipca 2018 r., jak wskazuje się wyżej, ustawodawca przyjął konstrukcję zakładającą, że obowiązek uiszczenia opłaty za przekształcenie jest immanentnie związany z przekształceniem i powstaje z mocy prawa. Dla przykładu przywołać można wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 czerwca 2020r. sygn. akt II SA/Kr 131/20, który to Sąd sformułował następującą tezę: „W zaświadczeniu nie może być ustalona inna wysokość opłaty rocznej niż ponoszona wcześniej przez określonego użytkownika wieczystego. Wszak nie kreuje ono żadnego stosunku prawnego, a jedynie potwierdza istniejące fakty. Podobnie jak samo przekształcenie, obowiązek uiszczenia opłaty następuje z mocy prawa – z dniem, w którym to przekształcenie następuje.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że wymóg określony w art. 3 par. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostaje spełniony, a więc do egzekucji opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe właściwy jest tryb wynikający z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Informuję jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Administracyjnej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

