

Uchwała Nr V/20/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 1 lutego 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Wójta Gminy Osielsko do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2022 r., znak RIO-KF-4104-44/2022.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 4 zd. drugie ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwala, co następuje:

oddala zastrzeżenia złożone przez Wójta Gminy Osielsko do wniosku Nr 6 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2022 r., znak RIO-KF-4104-44/2022 o treści:

„6. Zaprzestanie obciążania nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży, stosownie do postanowień wynikających z dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).”

Uzasadnienie

Wójt Gminy Osielsko, działając na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), pismem z dnia 12 stycznia 2023 r. (brak sygnatury), wniósł do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 6 sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym Nr RIO-KF-4104-44/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r.

Wystąpienie pokontrolne, skierowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy do Wójta Gminy Osielsko, sporządzone zostało na podstawie wyników kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, która została przeprowadzona w Gminie Osielsko w okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 14 października 2022 r. przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Ustalenia kontroli udokumentowane zostały protokołem kontroli Nr RIO/KF/44/2022 z dnia 31 października 2022 r.

Przystępując do rozstrzygnięcia sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2023 r. ustaliło, że pismo z dnia 12 stycznia 2023 r. złożone zostało przez Wójta Gminy Osielsko z zachowaniem ustawowego terminu, tj. w ciągu 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium uznało, że podnoszone przez Wójta Gminy Osielsko zarzuty wobec treści wniosku Nr 6 zawarte w wystąpieniu pokontrolnym odpowiadają wymogom formalnym i stanowią zastrzeżenia w rozumieniu art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Kierownik kontrolowanej jednostki wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 6, który skierowano w związku z nieprawidłowością polegającą na obciążeniu trzech nabywców gminnych nieruchomości kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży dotyczącymi: wykonania podziału geodezyjnego, publikacji wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, opłat za pobranie wypisu i wyrys z ewidencji gruntów w łącznej wysokości 2.604,96 zł, tj. z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podstawą obciążenia nabywców gminnych nieruchomości ww. kosztami były zapisy zawarte w protokołach rokowań na sprzedaż w trybie bezprzetargowym, powtórzone następnie w zawartych aktach notarialnych.

Wójt Gminy Osielsko składając zastrzeżenia sformułował „*zarzut naruszenia przepisu art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż sprzedaż nieruchomości w drodze bezprzetargowej o której mowa w art. 37 ust. 1 i 2 tejże ustawy nie może nastąpić za cenę wyższą niż wartość nieruchomości, zarzut naruszenia przepisu art. 67 ust. 3a ustawy (...) poprzez jego zastosowanie do transakcji nie objętych dyspozycją przepisu czyli nie dokonanych w celu realizacji roszczeń wynikających z tejże ustawy, zarzut naruszenia przepisów art. 25 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 ustawy (...) poprzez uznanie, iż przepisy te nie mają zastosowania do wskazywanych przez Gminę Osielsko kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży.*”

Kierownik jednostki zajął stanowisko, iż „*Zgodnie z treścią przepisu art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a. Dotyczące ceny sprzedaży sformułowanie „nie niższej niż jej wartość” wyraźnie wskazuje, że cena ta może być równa lub wyższa od wartości nieruchomości. Oczywiście cena sprzedaży nie może rażąco odbiegać od wartości nieruchomości jednakże co do zasady na gruncie omawianego przepisu oczywista jest dopuszczalność ustalenia jej na poziomie wyższym niż wartość wynikająca z operatu szacunkowego. Ponieważ po stronie nabywcy nieruchomości nie istnieje prawna możliwość skutecznego domagania się zbycia nieruchomości za cenę równą jej wartości zatem stwierdzić należy, że to po stronie gminy jako właściciela leży uprawnienie do określenia ceny sprzedaży – w tym również do oparcia jej o kryterium kosztów poniesionych w celu przygotowania nieruchomości do sprzedaży.*” Wójt wskazał również, że „*(...) przywołane w wystąpieniu pokontrolnym orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczy całkowicie innego zagadnienia – a mianowicie kwestii kompetencyjnych w postaci braku po stronie rady gminy legitymacji do podejmowania uchwał w przedmiocie bonifikat na podstawie art. 68 ustawy (...). Natomiast sama dopuszczalność obciążenia nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży dokonywanej w trybie art. 67 ust. 3 ustawy (...) nie jest kwestionowana. W uzasadnieniu wyroku z dnia 11.06.2014 r. II SA/Wr 242/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wprost*

stwierdził, że „obciążanie nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste mieści się w sferze indywidualnych regulacji należących do kompetencji organu wykonawczego (...)”. Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21.05.2008 r. II SA/Wr 139/08 stwierdza się, że: „obciążenie nabywcy kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, założenia księgi wieczystej, wycena nieruchomości, podział i inne), określenie obowiązków nabywcy nieruchomości utrzymania obiektu w należyтым stanie oraz obowiązku wpłacenia zaliczki przed nabyciem nieruchomości, należą do postanowień które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości”. Odnośnie postawionego w wystąpieniu pokontrolnym zarzutu naruszenia przez Gminę Osielsko przepisu art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy (...) wskazują, iż Gmina Osielsko nie obciąża nabywców jakimikolwiek wydatkami związanymi z czynnościami zarządczymi wymienionymi w tych przepisach. Nabywcy nie są przecież obciążani kosztami ewidencjonowania przeznaczonej do zbycia nieruchomości ani kosztami jej wyceny jak również kosztami jej zabezpieczenia, wymienionymi w art. 23 ust. 1 oraz art. 25 ust. 2 ustawy (...). Skoro czynności składające się na koszt przygotowania zbywanej nieruchomości do sprzedaży nie mieszczą się w katalogu czynności określonych w art. 25 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zatem sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym zarzut naruszenia przez Gminę Osielsko obu wskazanych przepisów uznać należy za bezpodstawny.”.

Odnosząc się do powyższych zarzutów Wójta Gminy należy stwierdzić, że wniosek pokontrolny przywoływał tylko przepisy art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stąd wskazanie niewłaściwego zastosowania przepisów art. 67 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami Kolegium uznaje za bezzasadne i pozostawia bez rozpatrzenia.

Ustosunkowując się do zarzutu błędnej wykładni przepisów zawartych we wniosku pokontrolnym Nr 6 należy wskazać, w myśl art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt gminy i to do niego należy, m.in. zbywanie nieruchomości oraz zapewnienie ich wyceny, przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych oraz dokonywanie podziałów nieruchomości. Do chwili sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomości pozostaje poza obrotem prawnym, jest więc niedostępna dla osób ubiegających się o jej nabycie, które nie mogą domagać się sprzedaży, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela (zob. wyrok NSA 15 października 2002 r. sygn. akt I SA 632/02). Tym samym wszelkie koszty poniesione w związku z przygotowaniem jej do sprzedaży obciążają organ, który gospodaruje daną nieruchomością. Powyższe stanowisko potwierdzają regulacje przywołanej ustawy, które nie zawierają podstawy prawnej do obciążania potencjalnych nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Powyższe stanowisko zostało sformułowane m.in. przez Sąd Okręgowy w Gdańsku w wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. sygn. akt XVI Ca 1053/12. W orzeczeniu Sąd stwierdził, że wyłącznie „(...) Norma art. 103 ust. 6 u.g.n. wprowadza wyjątek od ogólnej reguły, że koszty związane z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa lub gminnym zasobem nieruchomości ponosi starosta lub odpowiednio wójt, burmistrz albo prezydent

miasta. Wyjątek taki zachodzi w sytuacji gdy postępowanie scaleniowe lub podziałowe zostało wszczęte na wniosek. Taka szczególna regulacja była konieczna, gdyż organ gminy powinien pobierać tylko takie opłaty do jakich ma umocowanie prawne. Podobnej możliwości, pozwalającej obciążyć nabywcę kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia nie przewidziano na wypadek sprzedaży nieruchomości na wniosek dotychczasowego najemcy. Podstawowe założenie, którym należy kierować się przy wykładni przepisów, to jest założenie racjonalnego ustawodawcy, nakazuje uznać, że gdyby wolą ustawodawcy było obciążenie nabywcy nieruchomości kosztami związanym z przygotowaniem jej do sprzedaży, w przypadku gdy sprzedaż dokonywana jest na wniosek, możliwość taką ustawodawca wprowadziłby do ustawy o gospodarce nieruchomościami. (...)”.

Prezentowany kierunek wykładni ww. przepisów znajduje również potwierdzenie w praktyce orzeczniczej innych organów nadzoru. W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 maja 2011 r. (PN.4131.213.1) Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził, że „Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w związku z art. 25 ust. 2 ww. ustawy wójt gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zapewnia wycenę tych nieruchomości, tym samym zarówno dokonanie wyceny jak i prac geodezyjnych, obciąża w świetle u.g.n., organ gospodarujący zasobem nieruchomości”.

Wójt Gminy Osielsko przywołał orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 139/08, w którym stwierdzono, że „obciążenie nabywcy kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, założenia księgi wieczystej, wycena nieruchomości, podział i inne), określenie obowiązków nabywcy nieruchomości utrzymania obiektu w należyтым stanie oraz obowiązku wpłacenia zaliczki przed nabyciem nieruchomości, należą do postanowień które powinny być konkretyzowane w umowie sprzedaży nieruchomości.”.

W objętych kontrolą postępowaniach zapisy dotyczące poniesienia przez nabywców kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży zostały sformułowane już na etapie sporządzania protokołów uzgodnień w dniu 2 listopada 2020 r. (akty notarialne zostały podpisane w dniu 16 listopada 2020 r.). Natomiast zapłata kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży nastąpiła przed podpisaniem aktów notarialnych. Podkreślenia wymaga, że z ustaleń kontroli wynika, iż zarówno w protokołach rokowań jak i w zawartych aktach notarialnych, kwota stanowiąca cenę nabycia oraz kwota kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży zostały określone odrębnie. Powyższe świadczy o tym, że Gmina Osielsko dokonała sprzedaży nieruchomości za cenę ustaloną w protokole uzgodnień, a zwrot kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży stanowił odrębny element ten transakcji.

W wyroku z dnia 9 lutego 2016 r. (sygn. akt I C 1751/15) Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku wskazał, że „(...) swoboda umów nie jest nieograniczona. Zgodnie z art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Przez pojęcie treści stosunku zobowiązaniowego rozumie się wynikające z umowy istotne uprawnienia i obowiązki stron, dotyczące samego świadczenia oraz jego wykonania. Natomiast cel stosunku oznacza szeroko pojmowaną korzyść, jaką strony (albo tylko jedna z nich) pragną osiągnąć w wyniku wykonania danego zobowiązania umownego (T. Wiśniewski, Komentarz do art. 353¹ k.c., System informacji prawnej Lexisnexus Lex Polonica 2012). W rozpoznawanej sprawie najistotniejsze

znaczenie miało ograniczenie swobody umów ze względu na ustawę. Oznacza ono, iż niedopuszczalne jest tylko takie ustalanie treści stosunku zobowiązaniowego lub jego celu, w którego wyniku dochodziłoby do naruszenia przepisów o charakterze iuris cogentis [normy bezwzględnie wiążące, które swoim adresatom nie pozostawiają możliwości odmiennych zachowań, niż te przewidziane w danej normie] - zawartych zarówno w k.c., jak i innych ustawach. Sprzeczność treści lub celu stosunku z ustawą prowadzi do nieważności zobowiązania, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek (art. 58 § 1 k.c.). W ocenie Sądu wynikające z uchwały zobowiązanie pozwanego do pokrycia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży naruszało ustawę w rozumieniu art. 353¹ k.c., co czyniło je nieważnym. Przepisami ustawy, z którym umowa pozostawała w kolizji, był przytaczany art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w zw. z art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. Stanowi on, że zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60 oraz art. 60a, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności zapewniają wycenę tych nieruchomości. Z kolei według art. 25 ust. 1 i 2 u.g.n. gminnym zasobem nieruchomości, (do którego należał lokal sprzedany powodowi przez pozwaną) gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a gospodarowanie polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Nie powinno budzić wątpliwości, że przytoczone przepisy mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących. Jednoznacznie określają one, że obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości spoczywa na organie administracji publicznej i nie dopuszczają w tej mierze żadnych odstępstw.”.

Tym samym obciążanie potencjalnych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży wchodzi w kolizję z przepisami art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przywołane we wniosku Nr 6, zostały prawidłowo zastosowane.

Nieprawidłowość w zakresie obciążania nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży została stwierdzona podczas kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2018 r. (str. 152 protokołu kontroli RIO/KF/13/2018). Inspektorzy stwierdzili, że nabywców obciążano: kosztami wyceny nieruchomości, opłatami za publikację wykazu nieruchomości oraz wypis z ewidencji gruntów. W wystąpieniu pokontrolnym Nr RIO-KF-4104-13/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 r. sformułowano wniosek pokontrolny Nr 10 o treści "Zaprzestanie obciążania nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży, stosownie do postanowień wynikających z dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...), w myśl których do zadań Wójta – w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości – należy obowiązek zapewnienia wyceny tych nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu.” Kierownik jednostki nie wniósł zastrzeżeń do wniosku pokontrolnego i w informacji o sposobie wykonania zalecenia poinformował Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy wskazał, że „Jak wyjaśniałem w piśmie w trakcie kontroli stosunki między stronami transakcji były oparte na zasadzie swobody zawierania umów wynikającej z przepisów Kodeksu Cywilnego.” Wziąwszy pod uwagę stanowisko RIO zaprzestajemy obciążania nabywców nieruchomości gminnych kosztami wyceny nieruchomości.”

W świetle powyższego w ocenie Kolegium wniesione przez Wójta Gminy Osielsko zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego Nr 6, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 grudnia 2022 r. znak RIO-KF-4104-44/2022, należało oddalić.

Reasumując, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na podstawie art. 25b ust. 2 w związku z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę kończącą postępowanie w sprawie wniesionych zastrzeżeń nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz