

UCHWAŁA NR X.61.2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE
z dnia 28 kwietnia 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Koszalina do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Oddala się zastrzeżenia Prezydenta Miasta Koszalina do wniosków zawartych w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 30 marca 2021 r.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła w okresie od 4 do 27 stycznia 2021 r. kontrolę problemową gospodarki finansowej Miasta Koszalin w zakresie dochodów z mienia Skarbu Państwa za lata 2018-2019.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych skierował do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne z dnia 30 marca 2021 r. (znak: WK.0913.1506.1.P.2021), w którym wskazał m.in. następującą nieprawidłowość:

- pkt 1. W oparciu o zarządzenie Nr 412/1803/13 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 15 lipca 2013 r. w sprawie zasad ustalania oraz ponoszenia kosztów czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami Gminy Miasto Koszalin dokonywanych na wniosek, w roku 2019 wnioskodawców ubiegających się o wydzierżawienie (2), najem (4) i sprzedaż (1) nieruchomości w trybie bezprzetargowym, przed zawarciem umów, obciążono kosztami za przygotowanie tych nieruchomości do obrotu tj. kosztami ogłoszenia w prasie lokalnej informacji o wykazie nieruchomości oraz wyceny nieruchomości przeznaczonej do zbycia, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹ oraz z zasadą swobodnego kształtowania treści umów cywilnoprawnych zgodnie z wolą stron, wynikającą z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny². Odpowiedzialność za przedmiotową nieprawidłowość została przypisana Prezydentowi Miasta, a jako wniosek zmierzający do usunięcia wskazanej nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności, sformułowane zostało zalecenie zaniechanie obciążania dzierżawców, najemców i nabywców nieruchomości kosztami przygotowania ich do obrotu w trybie bezprzetargowym, przed zawarciem umów, ustalanie umownych warunków obrotu nieruchomościami, będących wynikiem zgodnej woli obu stron.

Pismem z dnia 12 kwietnia br. Sekretarz Miasta z upoważnienia Prezydenta Miasta Koszalina zgłosił zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w punkcie 1 wymienionego wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 marca 2021 r. Wskazał w nich, że w zakresie nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym związanych z obciążaniem nabywców nieruchomości kosztami za przygotowanie tych nieruchomości do obrotu tj. kosztami ogłoszenia w prasie lokalnej informacji o wykazie nieruchomości oraz wyceny nieruchomości przeznaczonej do zbycia przedmiotowe kwestie były już przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Uchwałą nr VI.82.K.2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uwzględniło wówczas zastrzeżenia Prezydenta Miasta Koszalina do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i uznało, iż brak jest przepisu nakazującego w sposób jednoznaczny pokrywanie kosztów związanych z nabyciem nieruchomości przez dysponenta mienia publicznego

¹ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 i poz. 2204 z późn. zm.)

² ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.)

wskazując, że z żadnych przepisów nie wynika wprost, że jednostka samorządu terytorialnego ma ponosić koszty wyceny nieruchomości.

Prezydenta Miasta Koszalina podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. BK.2010.21.2015.MB, wskazując, że brzmienie przepisu art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest nieostre w kwestii obciążenia kosztami wycen, a stanowisko wedle którego koszty tych usług powinna pokrywać gmina, nie zaś osoby, w interesie i na wniosek których prowadzone jest postępowanie wydaje się sporne i budzi wątpliwości z punktu widzenia budżetu gminy i interesu ogółu mieszkańców. Prezydent wskazał, że od czasu rozpatrywania przedmiotowej kwestii przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie do chwili obecnej przepisy w tym zakresie nie uległy zmianie, co skutkowało powinno uwzględnieniem wniesionych zastrzeżeń.

Przedmiotowe zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zważyło, co następuje.

W zakresie nieprawidłowości ujętej w punkcie 1 wystąpienia wskazać należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a gospodarowanie zasobem nieruchomości polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, w tym m.in. na zapewnianiu wyceny tych nieruchomości.

W myśl ugruntowanego stanowiska sądów wyrażonego na tle przedmiotowego zagadnienia przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy nie stanowią wyłącznie wskazania kompetencji wymienionych w nim organów do podejmowania wymienionych tam czynności, a nakładają na te organy obowiązek ich realizacji. Przepis ten ma zatem charakter norm kompetencyjno-merytorycznych. Skoro, wskazany przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy obok wymienienia kompetencji organów nakłada na nie obowiązek ich realizacji, to uznać należy, że do obowiązków m.in. prezydenta miasta - w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości - należy obowiązek zapewnienia wyceny nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu. Koszty tej wyceny zobowiązany jest ponieść podmiot, do którego obowiązków jej zapewnienie należy (tak m.in.: wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt XVI Ca 1053/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 401/11).

W ocenie Kolegium oznacza to, że zarówno dokonanie wyceny, jak i jej koszty, obciążają w świetle ustawy organ administracji publicznej. Kolegium nie podziela stanowiska Prezydenta Miasta Koszalina przedstawionego w złożonych zastrzeżeniach jakoby przepisy prawa pozostawały nieostre w tym zakresie. Regulacje ustawowe nie zawierają podstawy do przerzucenia obowiązku oszacowania lokalu na nabywcę, bowiem stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami to gospodarujące zasobem nieruchomości wymienione w tym przepisie organy zobowiązane są, w szczególności do zapewnienia wyceny tych nieruchomości, a także do podania do publicznej wiadomości ich ceny (zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 6 ustawy). Wobec powyższego zdaniem Kolegium nie może budzić wątpliwości, że z woli ustawodawcy koszty te obciążają organ, na co wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 1807/11).

Wskazane powyżej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób klarowny określają podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania i pokrycia kosztów wyceny nieruchomości stanowiących wynajmowane lokale mieszkalne, a którym w przypadku gminy jest jej organ wykonawczy.

Także w doktrynie podkreśla się, że skoro wycena nieruchomości należy według przepisu art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy do obowiązków starosty (w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa) i analogicznie do obowiązków organów wykonawczych jednostek samorządów terytorialnego (zgodnie z kolejnymi przepisami komentowanej ustawy) w odniesieniu do zasobów nieruchomości tych jednostek, to wskazane organy nie powinny tego obowiązku przerzucać na inne osoby, np. nie mogą żądać, by nabywca nieruchomości - (nabywca lokalu) pokrył koszt opracowania operatu szacunkowego sporządzonego w związku

ze sprzedażą (tak: Bończak-Kucharczyk Ewa. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. LEX/2021).

Podzielając ww. poglądy Kolegium wskazuje, że obowiązek pokrywania kosztów przygotowania do obrotu nieruchomości znajdujących się w gminnym zasobie - przed zawarciem umów z ich nabywcami - nie może być nałożony jednostronnie na nabywców w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Koszalina. Unormowania zawarte w zarządzeniu organu wykonawczego ograniczają strony przyszłej umowy w ustaleniu jej warunków, sprawiając, że nabywca nieruchomości będący stroną przyszłej umowy nie ma w tym zakresie wpływu na jej treść, z uwagi na to, że jej postanowienia reguluje zarządzenie narzucające z góry określone rozwiązanie.

W ocenie Kolegium obciążanie nabywcy kosztami przygotowania nieruchomości do obrotu jest dopuszczalne tylko jako element indywidualnej umowy, ukształtowany w następstwie zgodnej woli stron stosunku prawnego, w myśl zasady swobodnego kształtowania treści umów cywilnoprawnych, wynikającej z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, na co wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 250/08.

Zbycie nieruchomości następuje w drodze umowy cywilnoprawnej, a ustalenie jej warunków, w tym odnoszących się do kosztów zawarcia umowy, do których należy m.in. wycenia nieruchomości, podlega woli stron tej umowy, zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron i wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadą swobody umów. Kolegium podziela stanowisko sądu wyrażone w ww. wyroku, zgodnie z którym ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wyłącza w tym zakresie wskazanych wyżej podstawowych zasad obrotu cywilnoprawnego, niemniej jednak kształtowanie postanowień umowy powinno mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w zarządzeniu określającym w sposób generalny warunki obrotu nieruchomościami gminnymi.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało zastrzeżenia zgłoszone przez Prezydenta Miasta Koszalin (dotyczące pkt 1 wystąpienia pokontrolnego) za bezpodstawne i podlegające oddaleniu.

Jednocześnie Kolegium Izby przyznaje, że we wskazanej w zastrzeżeniach uchwale Nr VI.82.K.2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. zajęto przeciwne stanowisko, jednakże aktualnie uległo ono zmianie, po dogłębnej analizie orzecznictwa organów nadzoru i sądów administracyjnych.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*