

Uchwała nr 146/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 grudnia 2018 r.

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Starostę Powiatu Wołowskiego
do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2018 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia Starosty Wołowskiego do wniosku zawartego w pkt 5 lit. b wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2018 r. i nadaje temu wnioskowi nowe brzmienie: „b) nieobciążania nabywców nieruchomości kosztami za sporządzenie operatów szacunkowych, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy”.

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła w okresie od 30 lipca do 28 września 2018 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Wołowskiego.

Na podstawie ustaleń kontroli Izba sformułowała wystąpienie pokontrolne z dnia 13 listopada 2018 r. znak WK.WR.40.28.2018.P22 i skierowała do Starosty Wołowskiego 5 wniosków pokontrolnych, w tym wniosek nr 5 lit. b w brzmieniu: „Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), w szczególności w zakresie [...] nieobciążania nabywców nieruchomości kosztami za sporządzenie operatów szacunkowych, stosownie do postanowień art. 25b ustawy”, do którego w terminie określonym w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wniósł zastrzeżenia Starosta Wołowski.

Podstawę sformułowania powyższego wniosku stanowiło ustalenie kontroli w zakresie gospodarki mieniem, którego zakres przedmiotowy opisano w wystąpieniu pokontrolnym w sposób następujący: „W przypadku działki nr 10 AM-39 położonej w Wołowie przy ul. Stawowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, sprzedanej 23 grudnia 2016 r. w trzecim przetargu ustnym nieograniczonym, pobrano od nabywcy koszty za sporządzenie operatu szacunkowego w kwocie 600 zł. Powyższe było niezgodne z postanowieniami art. 25b powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

Starosta Wołowski w złożonych zastrzeżeniach wskazał, iż „Zgodnie z art. 25b ustawy o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej: u.g.n.) powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu. Przepisy art. 25 ust. 2 i 2a stosuje się odpowiednio. Natomiast według art. 25 ust. 2 u.g.n. gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu nie wskazała tym samym konkretnego przepisu prawa, który został naruszony przez Powiat Wołowski. W związku z tym wniosek pokontrolny sformułowany w pkt 5 lit. b przedmiotowego pisma jest wątpliwy, bowiem trudno odnieść się do zarzutu, który nie został poparty odpowiednią podstawą prawną” oraz że „Biorąc pod uwagę wcześniej przedstawiony protokół kontroli, w którym zarzut nieprawidłowego obciążania nabywców kosztami za sporządzenie operatów szacunkowych odnosił się zarówno do sprzedaży nieruchomości Powiatu Wołowskiego, jak i nieruchomości Skarbu Państwa, można domniemywać, że wniosek pokontrolny dotyczy naruszenia art. 23 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 25b i art. 25 ust. 2 u.g.n. względem nieruchomości Powiatu Wołowskiego, a także naruszenia art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n. względem nieruchomości Skarbu Państwa”.

W związku z powyższym Starosta Wołowski zgłosił zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 5 lit. b wskazując, że „Przedstawiony wniosek wynika z niewłaściwej interpretacji art. 23 ust. 1 pkt 2, w zw. z art. 25b i art. 25 ust. 2 u.g.n. względem nieruchomości Powiatu Wołowskiego oraz art. 23 ust. 1 pkt 2 u.g.n. względem nieruchomości Skarbu Państwa. Zgodnie z tym unormowaniem zasobem nieruchomości powiatu gospodaruje zarząd powiatu, natomiast zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodaruje starosta, a w szczególności organy te zapewniają wycenę nieruchomości. Wynika z tego, że nieruchomości powinny być poddawane wycenie, której dokonuje uprawniony rzeczoznawca majątkowy (por. art. 4 pkt 6 i art. 7 u.g.n.). Ustawodawca nie precyzuje natomiast sposobu pokrycia kosztów poniesionych na sporządzenie operatu szacunkowego, bowiem nie wskazuje podmiotu, który zobowiązany jest do ich poniesienia. Przyjąć zatem należy, że koszty te może pokryć zarówno właściwy organ, jak i nabywca nieruchomości”.

Uzasadniając złożone zastrzeżenie Starosta Wołowski wskazał, iż „Pomimo, że sprzedaż nieruchomości publicznych objęta została reżimem ustawy o gospodarce nieruchomościami, to w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu cywilnego. Do sytuacji obejmujących ustalenie warunków sprzedaży nieruchomości występujących pomiędzy właściwym organem a nabywcą nieruchomości należy stosować przepisy Księgi trzeciej Kodeksu cywilnego, a w szczególności art. 353¹ k.c. wyrażający zasadę swobody umów. Z treści tego przepisu wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treści lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego” oraz że „Właściciel nieruchomości publicznej, jak i niepublicznej może zatem, stosując zasadę swobody umów, uzgodnić z nabywcą, że koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, koszty notarialne oraz inne koszty związane ze sprzedażą poniesie nabywca. Zwłaszcza, gdy wszczęcie procedury przetargowej następuje na wniosek nabywców nieruchomości, co miało miejsce w kontrolowanych sprawach. Co więcej z praktyki obrotu nieruchomościami wynika, że to właśnie nabywca ponosi wszelkie koszty związane ze sprzedażą nieruchomości”.

Odnosząc się do powyższych zastrzeżeń Starosty Wołowskiego, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodaruje starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, który jest zobowiązany m.in. do zapewnienia wyceny tych nieruchomości. Oznacza to, że w świetle ustawy zarówno dokonanie wyceny, jak i jej koszty obciążają organ administracji publicznej. Regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają zatem podstawy do obciążania kosztami wyceny nabywców nieruchomości — przed zawarciem umowy sprzedaży.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polega na wadliwym wyborze normy prawnej lub nieprawidłowej jej subsumpcji, tj. błędnym identyfikowaniu ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniu skutków prawnych wynikających z tego przepisu.

W rozpatrywanym stanie zastrzeżenie Starosty Wołowskiego do wniosku nr 5 lit. b winno zostać oddalone, gdyż nie daje ono podstaw do stwierdzenia, że dokonano błędnej wykładni lub niewłaściwie zastosowano przepis prawa.

W toku kontroli stwierdzono, że zobowiązanie nabywcy do zapłaty kosztów sporządzenia wyceny wraz z ceną nieruchomości przed zawarciem umowy przenoszącej własność nieruchomości było jednym z zapisów w ogłoszeniu Starosty Wołowskiego o przetargu, protokole z przeprowadzonego przetargu oraz zawiadomieniu o terminie zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. W konsekwencji spowodowało to obciążenie kosztami wyceny nabywcy nieruchomości Skarbu Państwa przed zawarciem umowy sprzedaży, czym — na co wskazano w protokole kontroli — naruszono art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zamieszczenie w ogłoszeniu o przetargu/rokowaniach informacji, iż nabywca pokrywa koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży, z góry narzuca obowiązek poniesienia przedmiotowych kosztów przez nabywcę danej nieruchomości. Zaprezentowane stanowisko zostało również potwier-

dzione w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 1807/11, z którego jednoznacznie wynika, iż pokrycie kosztów za przygotowanie nieruchomości gminnych do sprzedaży leży w kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta, a w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa — starosty. Orzecznictwo w zasadzie dopuszcza umowne kształtowanie kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, jednakże dopiero na etapie zawierania umowy sprzedaży nieruchomości. Umowa taka z kolei może być zawarta jedynie na piśmie i w formie aktu notarialnego, a tym samym nie można przyjmować, że można kształtować ww. koszty w umowach pozbawionych tych wymogów.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. sygn. akt III SA/Lu 250/08 wskazał, że „Ustalenie jej warunków, w tym odnoszących się do kosztów zawarcia umowy, do których należy wycena nieruchomości i koszty sporządzenia aktu notarialnego, podlega woli stron tej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron wyrażoną w art. 353 Kc zasadą swobody umów” oraz że „Z treści przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami można wyprowadzić generalny wniosek, iż koszty wyceny nieruchomości co do zasady obciążają organ zapewniający wycenę”.

Kolegium Izby zwraca również uwagę na konieczność dostosowania zapisu § 15 uchwały Rady Powiatu w Wołowie nr XV/149/2000 z dnia 29 marca 2000 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami, stanowiącymi własność Powiatu Wołowskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego Nr 33, poz. 593, z późn. zm.) do obowiązujących przepisów prawa. Akt prawa miejscowego nie może być bowiem sprzeczny z obowiązującymi przepisami ustaw, a takimi są przepisy art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25b, art. 25 ust. 2 i art. 35 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że koszty wyceny nieruchomości, która ma być przeznaczona do zbycia, ponosi powiat. W konsekwencji sprzeczne z nimi przepisy § 15 uchwały Rady Powiatu w Wołowie nr XV/149/2000 — w myśl art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) — są dotknięte wadą nieważności. Jednak dopóki nieważność nie zostanie stwierdzona w sposób przewidziany prawem — obowiązują i podlegają wykonaniu. Ponadto Kolegium wskazuje, że z art. 12 ust. 1 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym upoważniającego radę powiatu do uchwalenia zasad zbywania nieruchomości nie wynika kompetencja do określania przez organ stanowiący powiatu warunków szczegółowych umów, a także do nakładania na nabywcę kosztów wyceny nieruchomości. Kwestie te zostały bowiem uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami i nie powinny być powtarzane ani modyfikowane w aktach niższego rzędu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 1354/14).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus