

Uchwała nr 52/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 maja 2014 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Prezydenta Miasta Jeleniej Góry do wniosku
zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 kwietnia 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2014 roku.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 kwietnia 2014 r. (znak: WK.60/107/K-8/14), skierowanym do Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia, stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 10 stycznia do 14 marca 2014 r. kontroli kompleksowej Miasta Jelenia Góra. Przedmiotem kontroli była gospodarka finansowa Miasta Jelenia Góra za lata 2011–2012 oraz 3 kwartały 2013 r. z uwzględnieniem danych z poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności jednostki.

Prezydent Miasta Jeleniej Góry pismem z 30 kwietnia 2014 r. (znak: KN.1710.64.35.2013.AS) — doręczonym Izbie 6 maja 2014 r. — wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 8 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 kwietnia 2014 roku.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przedmiotowym wnioskiem zaleciła podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez zaniechanie pobierania od nabywców nieruchomości, sprzedawanych w drodze bezprzetargowej, wadium (opłat) na poczet kosztów ich przygotowania do sprzedaży, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 581).

Wniosek nr 8 został sformułowany w związku z ustaleniem kontroli, że sprzedaż nieruchomości w trybie bezprzetargowym była poprzedzona wpłatą wadium (opłaty), dokonaną przez potencjalnego nabywcę, w wysokości odpowiadającej kwocie zryczałtowanych kosztów przygotowania do sprzedaży — ustalonych dla danej nieruchomości. Obowiązek pokrywania przez osobę ubiegającą się o nabycie nieruchomości gminnej kosztów przygotowania jej do sprzedaży (w tym operatu szacunkowego) ustanowiono w podjętych przez Radę Miejską Jeleniej Góry uchwałach: nr 204/XVI/99 z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie zasad sprzedaży lokali użytkowych w budynkach komunalnych oraz niektórych nieruchomości przeznaczonych na cele użytkowe (ze zm.) oraz nr 275/XXIII/2000 z dnia 23 maja 2000 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (ze zm.). W powołanych uchwałach uzależniono podjęcie czynności związanych ze sprzedażą lokali w drodze bezprzetargowej od wniesienia wadium (opłaty) na pokrycie kosztów ich przygotowania do sprzedaży.

We wniesionych zastrzeżeniach do wniosku pokontrolnego Prezydent stwierdził, że: „Sprzedaż nieruchomości gminnych w drodze bezprzetargowej odbywa się na wniosek osób korzystających

m.in. z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości i co ważne, strony ustalają warunki nabycia w drodze umowy cywilno-prawnej. Umowa sprzedaży jest instytucją prawa cywilnego. W prawie cywilnym zaś obowiązuje zasada wolności umów wyrażona w art. 353¹ k.c., która jest przejawem konstytucyjnej zasady wolności i praw ekonomicznych, w szczególności zasady ochrony własności, a ta może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 konstytucji). Każde ograniczenie prawa powinno być wyraźnie określone w ustawie, a przepisów zawierających takie ograniczenie nie wolno interpretować rozszerzająco”.

Ponadto Prezydent wskazał, że gospodarując gminnym zasobem nieruchomości zapewnia wycenę zbywanych nieruchomości poprzez zlecenie rzeczoznawcom majątkowym wykonania operatów szacunkowych wartości nieruchomości, będących podstawą ustalenia ceny zbycia nieruchomości gminnych. Zapewnienie wyceny nie jest tożsame — zdaniem Prezydenta — z zapewnieniem odpłatności za czynności wyceny, a przepisy nie stanowią wprost, kto ponosi koszty wyceny nieruchomości.

W ocenie Prezydenta przepis art. 23 wraz ze związanym z nim przepisem art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią regulację, która ma na celu wprowadzenie w życie katastru nieruchomości, natomiast wycena nieruchomości ma być wykonywana na bieżąco przez gospodarującego zasobem gminy, dla celów nie związanych ze sprzedażą nieruchomości, ale w związku z ewidencją gruntów w katastrze, np. dla ewentualnych potrzeb podatkowych.

Odnosząc się do kwestii wadium Prezydent stwierdził, że „ustanowienie wadium ma zwiększyć pewność, iż dojdzie do podpisania przez wnioskodawcę umowy nabycia nieruchomości gminnej. Brak wadium może spowodować sytuacje, w których po złożeniu wniosku przez potencjalnego nabywcę, ten bez jego opłacenia wycofa się z nabycia nieruchomości, a Gmina poniesie koszty wyceny i inne koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do zbycia, co w konsekwencji będzie stanowiło postępowanie nieprawidłowe i niegospodarne. Jednocześnie należy dodać, iż wadium wpłacane przez strony nabywające gminne nieruchomości lokalowe i gruntowe zaliczane jest na poczet zryczałtowanych kosztów przygotowania nieruchomości do zbycia — bez wskazania, jakie są to koszty. Takie rozwiązanie jest akceptowane przez obie strony umowy sprzedaży nieruchomości i nie było dotąd kwestionowane”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosząc się do przedstawionych zastrzeżeń stwierdziło, co następuje:

Obowiązująca w prawie cywilnym zasada swobody umów ma swoje granice. Wyznaczają je m.in. przepisy bezwzględnie obowiązujące (art. 353¹ k.c.). Nie ulega zaś wątpliwości, że do takich należą przepisy regulujące tryb zbywania nieruchomości, zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518), zwanej dalej „u.g.n.”. Z przepisów tych wynika, że pierwszą czynnością w tym zakresie powinno być sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości, przeznaczonych do zbycia (art. 35 u.g.n.). W wyroku z dnia 15 października 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości pozostają poza obrotem i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie (...)” (I SA 632/02, Lex nr 156824); tak samo: WSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. (II SA/Gd 125/08, Lex nr 566213). Jak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (III CK 562/04, Lex nr 155352), w przepisie art. 35 u.g.n. ustanowiono zasadę jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, której naruszenie może pociągać za sobą nieważność umowy zbycia nieruchomości na podstawie art. 58 k.c. Zamieszczenie nieruchomości w wykazie umożliwia wszystkim zainteresowanym ubieganie się o jej nabycie, jak również zgłaszanie do niej ewentualnych roszczeń, zanim zostanie zbyta (E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Lex 2013).

W wykazie powinna być określona m.in. cena nieruchomości (art. 35 ust. 2 pkt 6 u.g.n.). Oznacza to, że jej wycena powinna zostać dokonana wcześniej, tzn. wtedy, gdy zgodnie z powołanym orzecnictwem nieruchomość jest jeszcze poza obrotem.

Zakwalifikowanie nieruchomości do trybu bezprzetargowego następuje dopiero przed ogłoszeniem o przetargu. Wtedy bowiem rozpatruje się wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w tym trybie. Pozytywne rozpatrzenie wniosku skutkuje niezamieszczeniem nieruchomości w ogłoszeniu o przetargu (art. 38 ust. 3 u.g.n.). Dopiero więc po takim pozytywnym rozpatrzeniu wniosku jest dopuszczalne ustalenie warunków zbycia nieruchomości w drodze rokowań, z których protokół stanowi podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ust. 2 i 3 u.g.n.). I dopiero wtedy można mówić o zasadzie swobody umów (w granicach, o których mowa w art. 353¹ k.c.) — gdy koszty wyceny są już poniesione przez organ, a cena wiążąco ustalona w wykazie.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. cena nieruchomości zbywanej w trybie bezprzetargowym nie może być niższa, niż jej wartość. Może więc być wyższa i uwzględniać poniesione przez organ koszty przygotowania jej do sprzedaży, w tym koszty wyceny. Nabywca poniesie je jednak dopiero w momencie zapłaty ceny i w jej ramach.

W tym stanie rzeczy pobieranie od przyszłych, potencjalnych nabywców opłaty (wadium) na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości nie znajduje żadnego uzasadnienia. Stanowiłoby to bowiem niedopuszczalną próbę przerwania na kupującego, ciężącego na gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy. Tym samym zastrzeżenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry nie zasługują w tym zakresie na uwzględnienie.

W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus