

Uchwała Nr XXIII/67/20200
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 września 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Burmistrza Świecia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2020 r., znak RIO-KF-4104-26/2020.

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 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

oddalić zastrzeżenia złożone przez Burmistrza Świecia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2020 r., znak RIO-KF-4104-26/2020

Uzasadnienie

Burmistrz Świecia Pan Krzysztof Kułakowski, pismem z dnia 24 sierpnia 2020 r. (pismo Nr OR.VI.1710.3.2020, wpływ do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 25 sierpnia 2019 r. - w terminie), powołując się na przepis art. 9 ust. 3 oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) wniósł do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy „Zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 sierpnia 2020 r., oznaczonego Nr RIO-KF-4104-26/2020.” W ww. piśmie Burmistrz, pełniący funkcję Kierownika jednostki – Urzędu Miejskiego w Świeciu zgłosił zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych Nr 8 i 9, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Burmistrz Świecia zarzuca wydanie ww. wniosków pokontrolnych przez Prezesa Izby z naruszeniem prawa poprzez jego błędną wykładnię.

Wystąpienie pokontrolne skierowane przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy do Burmistrza Świecia sporządzone zostało na podstawie wyników kontroli kompleksowej gospodarki finansowej i zamówień publicznych, która przeprowadzona została w tej jednostce w okresie od 5 maja 2020 r. do 17 czerwca 2020 r. przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Ustalenia kontroli, stanowiące podstawę wydania wystąpienia pokontrolnego udokumentowane zostały protokołem kontroli Nr RIO/KF/26/2020 z dnia 17 czerwca 2020 r. oraz aktami kontroli.

W złożonych zastrzeżeniach zawarto argumentację prawną ich wniesienia. Argumentacja Burmistrza jest następująca:

W zakresie wniosku pokontrolnego Nr 8.

Burmistrz Świecia złożył zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 8 który brzmi: „Przestrzeganie obowiązku uzyskania stosownej zgody organu stanowiącego na nabycie lub zbycie nieruchomości, stosownie do zapisów przepisu art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)”.

Powyższy wniosek pokontrolny wydano w związku z nieprawidłowością polegającą na dokonywaniu w 2019 r. przez Burmistrza Świecia czynności związanych z nabywaniem i zbywaniem nieruchomości wyłącznie na podstawie zarządzeń Burmistrza Świecia, bez uzyskania zgody organu stanowiącego - Rady Miejskiej. W świetle obowiązującego prawa powyższy sposób postępowania przy nabywaniu i zbywaniu nieruchomości narusza przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) który stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Burmistrz Świecia podnosi w złożonych zastrzeżeniach, że Rada Miejska podjęła w dniu 30 czerwca 2016 roku uchwałę Nr 158/16 w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminy Świecie w zakresie ich nabywania i zbywania. W ocenie Burmistrza wypełniona została przesłanka określona w przepisie art. 18 ust. 1 pkt 9 cyt. ustawy o samorządzie gminnym i tym samym Burmistrz posiada umocowanie do samodzielnego gospodarowania nieruchomościami, zarówno w zakresie ich nabywania jak też zbywania. W ocenie Burmistrza ww. uchwała organu stanowiącego zwalnia go z obowiązku uzyskiwania zgody Rady Miejskiej na nabycie lub zbycie nieruchomości komunalnej.

Należy wskazać, że gospodarowanie mieniem należy do uprawnień Burmistrza jako organu wykonawczego gminy. Kompetencje te mają jednak pewne ograniczenia wynikające z uprawnień rady gminy, do której należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu. Nabycie nieruchomości oraz sprzedaż nieruchomości komunalnych, jest czynnością związaną z rozporządzaniem majątkiem gminy. Powyższą czynność należy kwalifikować do katalogu czynności przekraczających zwykły zarząd, gdyż prowadzi ona do definitywnego wybycia się własności istotnego składnika majątku gminy (sprzedaż nieruchomości komunalnej) lub wiąże się zaciągnięciem zobowiązania finansowego. Tak więc wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości komunalnej lub nabycie nieruchomości do gminnego zasobu komunalnego należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

Ponieważ wątpliwości na gruncie interpretacji ww. uchwały organu stanowiącego w powiązaniu z przepisami prawa w zakresie nabywania i zbywania nieruchomości (ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.) pojawiły się na etapie realizacji czynności kontrolnych, poproszono Zespół Radców Prawnych Izby o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie. Zespół Radców Prawnych szczególnej analizie poddał zapisy ww. uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 czerwca 2016 roku. W opinii prawnej z dnia 18 czerwca 2020 r. (Nr RIO-NR.N-0241-3/2020) zawarto następujące stwierdzenia cyt.: „Uchwała Rady Miejskiej w Świeciu, która jest przedmiotem niniejszej analizy reguluje zasady zbywania nieruchomości w rozdziale 2. Treść § 6 nie daje podstaw do twierdzenia, że Rada udzieliła generalnej, abstrakcyjnej zgody na zbywanie nieruchomości wchodzących w skład majątku gminy. Przepis ten stanowi jedynie o zasadach sprzedaży nieruchomości w konkretnym układzie podmiotowym - na rzecz Skarbu Państwa bądź innych JST. Przywołana jednostka redakcyjna składa się z trzech ustępów, z których

każdy odnosi się wyraźnie do transakcji pomiędzy Gminą Świecie, a Skarbem Państwa lub Gminą Świecie, a inną jednostką samorządu terytorialnego. W mojej ocenie nie sposób wywieść z treści tego przepisu, że organ stanowiący wyraził zgodę na zbycie nieruchomości gminnej w drodze przetargu, czy też sprzedaż takowej na rzecz użytkowników wieczystych, będącymi innymi podmiotami, niż Skarb Państwa czy JST. Ujęcie redakcyjne przepisów w świetle zasad techniki prawodawczej nie pozwala na treściowe oderwanie członu „nieruchomości stanowiące własność gminy mogą być sprzedawane” od pozostałej dookreślającej części przepisu „Skarbowi państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą....”. Brak jakiegokolwiek frazy, a nawet znaków interpunkcyjnych nie pozwala wyróżnić w § 6 ust. 1 dwóch odrębnych norm regulujących różne zakresy kompetencyjne zależnie od podmiotu, z którym dokonywana jest sprzedaż. Analogiczna sytuacja zachodzi również w kolejnych ustępach omawianego paragrafu. Generalnej zgody na zbywanie nieruchomości próżno szukać także w kolejnych przepisach, które regulują zasady dot. transakcji z osobami posiadającymi określone cechy podmiotowe lub obejmujące nieruchomości o wskazanym przeznaczeniu. Uznać należy zatem, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę zrealizowała upoważnienie ustawowe przewidziane w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jedynie częściowo. A contrario - w zakresie nieuregulowanym uchwałą, organ wykonawczy winien uzyskać każdorazowo wyraźną zgodę organu stanowiącego na zbycie nieruchomości. Przywołany wyżej przepis stanowi in fine, że do czasu określenia zasad Burmistrz może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady”. Przedmiotowa uchwała nie daje podstaw do samodzielnego działania Burmistrza w objętym kontrolą RIO zakresie”.

Przytoczona opinia prawna, chociaż w swojej treści ustosunkowuje się wyłącznie do zbywania nieruchomości komunalnych, *per analogiam* znajduje zastosowanie również w przypadku nabywania nieruchomości przez Gminę Świecie, ponieważ cyt. uchwała organu stanowiącego nie reguluje w swojej treści zasad nabywania nieruchomości przez Gminę jedynie w drodze darowizny. Brak jest natomiast norm, które stanowiłyby bezpośrednie upoważnienie dla organu wykonawczego do nabywania nieruchomości odpłatnie.

Zapisy cyt. uchwały określają jedynie zasady sprzedaży nieruchomości w konkretnym układzie podmiotowym - na rzecz Skarbu Państwa bądź innych jednostek samorządu terytorialnego, a także zasady nabywania nieruchomości w ramach kwoty przewidzianej w uchwale budżetowej. Uznać należy zatem, że Rada Miejska podejmując przedmiotową uchwałę zrealizowała upoważnienie ustawowe przewidziane w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) jedynie częściowo. W zakresie nieuregulowanym uchwałą, organ wykonawczy winien uzyskać każdorazowo wyraźną zgodę organu stanowiącego na zbycie lub nabycie nieruchomości, zgodnie z powyższym przepisem, w którym określono, że do czasu określenia zasad Burmistrz może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że wydane zalecenie pokontrolne zobowiązujące Burmistrza do uzyskiwania zgody organu stanowiącego wyrażonego w formie uchwały, w związku z zamiarem nabycia lub zbycia nieruchomości komunalnej znajduje swoje umocowanie w przepisach prawa. Zastrzeżenia Burmistrza w tym zakresie nie zasługują na uwzględnienie.

Jednocześnie należy wskazać, że w 2019 r. na nabycie nieruchomości Gmina Miasto Świecie wydatkowała kwotę 729.037 zł oraz uzyskała z tytułu sprzedaży nieruchomości stanowiących mienie komunalne w kwocie 1.087.569,14 zł.

Reasumując, zarzut Burmistrza dotyczący wydania wniosku pokontrolnego Nr 8 w brzmieniu: *„Przestrzeganie obowiązku uzyskania stosownej zgody organu stanowiącego na nabycie lub zbycie nieruchomości, stosownie do zapisów przepisu art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713)”* jako wniosku wydanego z naruszeniem prawa poprzez jego błędną wykładnię należy uznać za bezzasadny.

W zakresie wniosku pokontrolnego Nr 9.

Burmistrz Świecia złożył zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 9 który brzmi: *„Nabywanie nieruchomości przez Gminę Świecie po uprzednim ustaleniu wartości tych nieruchomości na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, zgodnie z treścią przepisu art. 7 w związku z przepisem art. 13 oraz art. 150 i art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 65 ze zm.).”*

Powyższy wniosek pokontrolny skierowano w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, polegającą na dokonywaniu w 2019 r. czynności związanych z nabywaniem nieruchomości, bez uprzedniego ustalenia wartości tych nieruchomości na podstawie operatu szacunkowego. Nabywanie nieruchomości mieści się w katalogu określonym w przepisach art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.), tj. stanowi obrót nieruchomościami. Przepis art. 150 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, zaś art. 7 ww. ustawy wskazano, że jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. W takiej sytuacji obowiązek posiadania operatu szacunkowego nieruchomości wynika wprost z treści przepisu art. 7, w związku z art. 150 i 156 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Argumentacja Burmistrza Świecia jest zgoła odmienna. W jego ocenie cyt.: *„ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje sposobu nabycia nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego. Jedynie art. 13 ww. ustawy mówi, że nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, a zwłaszcza: sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, zamiany (...). Natomiast w sytuacji kiedy gmina zamierza nabyć nieruchomość ustawodawca tej kwestii nie reguluje, wobec czego nie należy treści tego przepisu interpretować w sposób szerszy niż określony przez ustawodawcę”*.

W powyższej sprawie, wskutek wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie obowiązku posiadania operatu szacunkowego nabywanej przez urząd Miejski w Świeciu nieruchomości, poproszono Zespół Radców Prawnych Izby o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie. W wydanej przez Zespół Radców Prawnych w opinii prawnej z dnia 4 sierpnia 2020 r. (Nr RIO-NR.K-0241-4/20) zawarto następujące stwierdzenia cyt.: *„zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V ustawy. W dalszej części ustawy w zakresie obrotu nieruchomościami przepisy regulują głównie kwestie form zbywania lub udostępniania, np. sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, zamiany, dzierżawy, trwałego zarządu (...). Należy jednak zwrócić uwagę, że w ustawie zamieszczono art. 17 dotyczący nabywania nieruchomości. Reguluje on tylko kwestię skutków nabycia przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jednakże potwierdza, że ustawa dotyczy również kwestii nabywania nieruchomości w formie umowy cywilnoprawnej przez podmioty objęte przepisami ustawy. Jednocześnie przepisy ustawy*

określają procedurę nabywania nieruchomości poprzez jej wywłaszczenie na cele publiczne. Wywłaszczenie następuje co do zasady w formie decyzji administracyjnej, jednakże zgodnie z art. 114 ustawy wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego należy poprzedzić rokowaniami o nabycie praw do nieruchomości w drodze umowy. Natomiast na podstawie art. 128 ustawy wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Stosując wykładnię systemową uważam za niedopuszczalne, aby w odmienny sposób w zakresie ustalania wartości nieruchomości traktować czynności nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej od nabywania w ramach procedury wywłaszczeniowej, zwłaszcza że obowiązek określania wartości przy ich zbywaniu nie podlega żadnym wątpliwościom. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązują przy tym przepisami art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W świetle art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można uznać, aby dla wypełnienia zasady celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych na nabycie nieruchomości nie istniała potrzeba określenia wartości nieruchomości w trybie przewidzianym ustawą. Przepis art. 7 nie wskazuje bowiem, że określenie wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych następuje w przypadkach wskazanych w ustawie, ale posługuje się o wiele szerszym określeniem - na potrzeby określenia wartości nieruchomości. Reasumując, na podstawie art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosując wykładnię systemową w oparciu o pozostałe przepisy ustawy, w tym art. 17, 114 i 128 oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych należy uznać, że nabycie nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego powinno nastąpić po określeniu wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego”.

Odnosząc się do zaprezentowanej opinii Zespołu Radców Prawnych należy więc stwierdzić, że nabywanie nieruchomości mieści się w katalogu określonym w przepisach art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. stanowi obrót nieruchomościami. Przepis art. 150 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, zaś art. 7 ww. ustawy wskazuje, że jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. W takiej sytuacji obowiązek posiadania operatu szacunkowego nieruchomości wynika wprost z treści przepisu art. 7, w związku z art. 150 i 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy wskazać, że w 2019 r. na nabycie nieruchomości, co do których nie dokonano wyceny w formie operatu szacunkowego, Gmina Miasto Świecie wydatkowała kwotę 729.037,00 zł.

Reasumując, zarzut Burmistrza dotyczący wydania wniosku pokontrolnego Nr 9 w brzmieniu: „Nabywanie nieruchomości przez Gminę Świecie po uprzednim ustaleniu wartości tych nieruchomości na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, zgodnie z treścią przepisu art. 7 w związku z przepisem art. 13 oraz art. 150 i art. 156 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 65 ze zm.)” jako wniosku wydanego z naruszeniem prawa poprzez jego błędną wykładnię należy uznać za bezzasadny.

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