

Załącznik Nr 1  
do uchwały Nr V/18/100/2016  
Rady Powiatu Ciechanowskiego  
z dnia 28 listopada 2016 r.

**Rzecznik  
Dyscypliny Finansów Publicznych  
Właściwy w sprawach  
rozpoznawanych przez  
Regionalną Komisję Odwoławczą  
w sprawach  
o naruszenie dyscypliny finansów  
publicznych  
Przy Regionalnej Izbie  
Obrachunkowej  
w Warszawie  
ul. Koszykowa 6a  
00 - 564 Warszawa**

Organ nadzoru: Rada Powiatu Ciechanowskiego

### **Informacja**

**w trybie art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ( Dz. U. z 2013 r., poz. 168 ze zm.)**

Odpowiadając na zarządzenie o przekazaniu informacji o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych

z dnia 19 października 2016 r., w sprawie sygn. akt DF-RI.502.1.17.2016, doręczone w dniu 24 października 2016 r., Rada Powiatu Ciechanowskiego, informuje, co następuje:

Przekazana w/w zarządzeniem informacja z dnia 9 października 2016 r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy Sońsk autorstwa A. K. z załączonymi kopiami pisma Starosty Ciechanowskiego i odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego Generalnego Konserwatora Zabytków na skargę A.K. zarzuca Staroście Ciechanowskiemu:

-, że nie podjął działań „odnośnie zastrzeżonego w umowie notarialnej wykupu nieruchomości przez Skarb Państwa”, co oznacza „ewidentną niechęć organu do wykonania obowiązków wynikających ze wskazanego wyżej zapisu ustawowego,

- „niedochodzenie należności Skarbu Państwa...” z tytułu udzielonej przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa przez Naczelnika Gminy Sońsk w 1989 roku bonifikaty w wysokości 65% wartości nieruchomości „ z tytułu przejęcia przez nabywcę obowiązku odbudowy zabytków”,

co ma stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U Z 2013 r., poz. 168 ze zm.).

Badając podniesione zarzuty Rada Powiatu Ciechanowskiego ustaliła, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 11 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z samej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Zadania starosty w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa określa art. 23 ust 1 wymienionej ustawy, z zastrzeżeniem przepisów art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58–60 oraz art. 60a. Zgodnie z przepisem art. 23 ust 1 pkt 7) zarówno zbycie nieruchomości wchodzącej w skład zasobu, jak i nabycie nieruchomości do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa może nastąpić jedynie za zgodą wojewody.

Gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, w tym koszty nabywania nieruchomości do zasobu, jak i koszty postępowań sądowych, ustalania odszkodowań, regulowania stanów prawnych nieruchomości, zakładania ksiąg wieczystych, dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, pokrywane są ze środków Skarbu Państwa przekazywanych corocznie powiatowi w ramach działu 700.

Każda decyzja Starosty Ciechanowskiego podejmowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub podjęta w celu dochodzenia uzasadnionych roszczeń Skarbu Państwa w tym zakresie jest podejmowana w granicach i na podstawie obowiązującego prawa.

Stan faktyczny podniesionej w informacji sprawy przedstawia się następująco:

Nieruchomość położoną we wsi Ślubowo, gmina Sońsk o pow. 7,7813 ha, wraz z całymi ślubowskimi dobrami ziemskimi o powierzchni łącznej ponad 800 ha oraz inwentarzem żywym i martwym, stała się własnością Skarbu Państwa z mocy prawa na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.) Skarb Państwa przejął nieodpłatnie od właścicieli Jana Józefa Sędzimir i jego siostry Anny Karoliny Sędzimir. Zgodnie z założeniami dekretu (art. 7) byli właściciele byli „usuwani” z przejętych nieruchomości w terminie „trzydniowym” od przejęcia. Po 1945 roku ślubowskie dobra przejęło w zarząd i użytkowanie Państwowe Gospodarstwo Rolne w Ślubowie, urządzając w dworku szkołę powszechną, a w dworze – mieszkania i biura dla pracowników rolnych. W 1986 roku PGR wydzielił geodezyjnie zespół podworski i zrezygnował z jego użytkowania.

Od momentu przejęcia nieruchomości od byłych właścicieli do jej sprzedaży w 1989 roku, tj. przez ponad 40 lat nieruchomość nie była remontowana i poddawana jakimkolwiek zabiegom konserwacyjnym.

Zespół podworski w Ślubowie wpisany został do rejestru zabytków architektury decyzjami nr 577/62 i 578/62 z dnia 2 kwietnia 1962 r. Natomiast drzewostan został wpisany do rejestru zabytków województwa ciechanowskiego decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 27 lipca 1987 r. pod nr 96, a obecnie do rejestru zabytków województwa mazowieckiego pod nr A – 130.

Z pisma Urzędu Wojewódzkiego Wydział Kultury i Sztuki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 16.08.1985 r. znak K.III.53451-3/76/85 kierowanego do kandydatki na nabywcę nieruchomości wynika, że PGR w Ślubowie, a następnie po zmianach organizacyjnych – PGR w Opinogórze – Zakład Rolny w Ślubowie jest prawnie odpowiedzialny „za doprowadzenie zabytku do kompletnej ruiny i zaniedbania w efekcie braku niezbędnych działań remontowych i konserwacyjnych, jak również nie wykonania wydanych decyzji ze strony Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz organów prokuratury”.

Od 1985 roku starania o nabycie od Skarbu Państwa przedmiotowej nieruchomości czyniła wnuczka byłej współwłaścicielki, m.in. od której nieodpłatnie przejęto nieruchomość na Skarb Państwa. Z uwagi na zrujnowanie przez PGR zarówno drewnianych budynków, jak i bardzo zły stan drzewostanu, Naczelnik Gminy Sońsk zdecydował o sprzedaży nieruchomości na jej rzecz. Do sprzedaży nieruchomości doszło jednak dopiero w 1989 roku. Z uwagi na trwające kilka lat procedury mające doprowadzić do sprzedaży nieruchomości, jej stan w dacie sprzedaży był jeszcze gorszy niż opisywany w 1985 roku w cytowanym piśmie. W sierpniu 1985 r. budynek dworu i oficyny nadawał się jeszcze do zabezpieczenia, budynek „małego dworku” był w stanie złym, ale jeszcze istniał. Kandydatka na nabywcę już w 1985 r. wykonała na własny koszt inwentaryzację budowlaną oraz dokumentację ewentualnego remontu obiektu (informacja z jej korespondencji kierowanej w dniu 03 lutego 1988 roku do Naczelnika Gminy w Sońsku). Ponieważ termin sprzedaży się przesunął w czasie, a obiekty nie tylko nie były użytkowane i pilnowane, ale nawet nie były oznakowane jako zabytkowe, obiekty podlegały dalszej dewastacji.

Już w 1986 roku Naczelnik Gminy Sońsk uznał w oparciu o posiadane dane, że obiekty znajdujące się na nieruchomości w Ślubowie nie nadają się do remontu, gdyż ich zużycie techniczne w przypadku budynku podworskiego wynosi 85 %, a w przypadku budynku „małego dworku”, którego istniały już tylko fundamenty, a ich zużycie oceniono na 80 % (dane z operatu szacunkowego rozbiórki budynków sporządzonego w marcu 1987 r. przez inż Jacka Bojdę) i kwalifikowały się tylko do rozbiórki. Ponieważ dewastacja obiektów odbywała się w bardzo szybkim tempie, z operatu sporządzonego z marca 1987 r. sporządzonego z rozbiórki budynków wynika, że wartość materiałów z odzysku po rozbiórce wyceniono na 329.151 zł, koszt robót

rozbiórkowych wyceniono na 207.617 zł, a więc ewentualna należność do zapłacenia przez nabywcę wyniosła 121.534 zł.

Sprzedaż parku podworskiego na rzecz następczyni prawnej byłych właścicieli nastąpiła na podstawie przepisów art. 25 w zw. z art. 32 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. Nr 22, poz. 99 ze zm.) oraz § 2 ust 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U Nr 47, poz. 239 ze zm.). Cena nieruchomości została ustalona jako suma wartości gruntów zgodnie ze stawkami wynikającymi z Uchwały Nr 53/IX/85 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ciechanowie z dnia 18 grudnia 1985 r. w wysokości 3.890.650 zł oraz wartości rozbiórkowej budynków (różnica pomiędzy kosztami rozbiórki a wartością materiałów uzyskanych z rozbiórki) w wysokości jak wskazano wyżej 121.534 zł i wartości drzewostanu w wysokości 132.672 zł (owocowe drzewa) i 581.654 zł (pozostałe drzewa), zgodnie z szacunkami sporządzonymi przez rzeczoznawców. Ogólna wartość zbywanej nieruchomości wynosiła 5.310.113 zł (dane z operatów szacunkowych i wykazu wywieszonego na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w okresie od dnia 22.04.88 r. do 6.06.88 r.). Przy sprzedaży nieruchomości zachowano tryb obowiązujący przy sprzedaży, w tym w zakresie podania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży do publicznej wiadomości (§ 20 i 21 rozporządzenia).

Ustalając cenę zastosowano decyzją Naczelnika Gminy Sońsk Nr 8224/2/88 z dnia 12.09.1988 r. na podstawie art. 46 ust 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 lipca 1986 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U Nr 24, poz. 170) 65 % obniżenie ceny zbywanej nieruchomości.

Decyzją Nr 8224/88 z dnia 6 czerwca 1988 r. Naczelnik Gminy Sońsk orzekł o sprzedaży na rzecz wnuczki byłej współwłaścicielki resztówki podworskiej w Ślubowie. W decyzji napisano, że sprzedaż nieruchomości następuje „w celu jej odbudowania zgodnie z zaleceniami Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Ciechanowie w terminie 5 lat licząc od daty zawarcia umowy sprzedaży”. W decyzji znajduje się zapis „ W przypadku

niedotrzymania ustalonego terminu sprzedana nieruchomość może być przez Państwo wykupiona”.

W wykonaniu decyzji nieruchomość została przez Skarb Państwa sprzedana aktem notarialnym Rep A Nr 1983/89 z dnia 26 kwietnia 1989 roku za obniżoną o 65 % cenę w wysokości 1.858.540 zł, do której nie wliczono ceny przeznaczonego do rozbiórki budynku gospodarczego (§ 3 aktu notarialnego). W akcie notarialnym zapisano, że „sprzedaż nieruchomości stanowiącej obiekt zabytkowy opisanej w § 1 aktu następuje w celu jej odbudowy zgodnie z zaleceniami Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Ciechanowie w ciągu 5 lat od dnia dzisiejszego. W przypadku niedotrzymania ustalonego terminu sprzedana nieruchomość może być przez Państwo wykupiona”.

Ostateczną decyzją Nr DN-BS-500-105/02 z dnia 20 marca 2002 r. Generalny Konserwator Zabytków skreślił z rejestru zabytków budynek dawnego dworu w Ślubowie, wpisany do rejestru zabytków decyzją z dnia 2 kwietnia 1962 r. pod numerem 578/62.

Ostateczną decyzją Nr DOZ-OAiK-6700/36/10/BS/14/10 z dnia 9 maja 2012 roku Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego skreślił z rejestru zabytków dwór w Ślubowie wpisany pod numerem A-130 do rejestru na podstawie Orzeczenia o uznaniu za zabytek wydanego przez Konserwatora Zabytków woj. warszawskiego z dnia 2 kwietnia 1962 r.

W obydwóch przypadkach powodem wykreślenia było całkowite zniszczenie obiektu. Od 1987 r. do chwili obecnej ochroną objęty jest jedynie drzewostan.

Oceniając opisany stan faktyczny należy uznać, że sprzedaż resztówki podworskiej nastąpiła zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa. Istotnym, w kontekście zarzutów podniesionych w informacji wobec Starosty Ciechanowskiego w zakresie domniemanego niedochodzenia należności Skarbu Państwa, jest powód obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości w Ślubowie. Zgodnie z przepisem art. 46 ust 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 lipca 1986 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U Nr 24, poz. 170),” cenę sprzedaży obiektów wpisanych do rejestru zabytków” obniżało się o 50 %. Natomiast terenowy organ

administracji państwowej mógł zastosować dalszą obniżkę ceny, do całkowitego zwolnienia łącznie. W tym przypadku Naczelnik Gminy obniżył cenę o 65 %. Przyczyną obniżenia ceny nie było jak twierdzi bezzasadnie autor informacji, zobowiązanie się nabywcy do odbudowy obiektów na sprzedawanej nieruchomości, tylko sam fakt nabywania nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, jak stanowiła ustawa. Na dzień sprzedaży i na dzień dzisiejszy drzewostan na nieruchomości jest wpisany do rejestru zabytków. Według obowiązujących wówczas i powołanych wyżej przepisów już jest ten fakt skutkowało obligatoryjnym obniżeniem ceny o 50 % z fakultatywną możliwością dalszego obniżenia aż do całkowitego zwolnienia łącznie. Z tych powodów Skarb Państwa nie miał i nie ma żadnych podstaw prawnych do żadnych roszczeń finansowych w tym zakresie wobec nabywcy nieruchomości.

Zapis zawarty w decyzji i powielony w akcie notarialnym o „sprzedaży w celu odbudowy zgodnie z zaleceniami wojewódzkiego konserwatora zabytków w Ciechanowie w terminie 5 lat od nabycia nie wynika z przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości na podstawie której nastąpiła sprzedaż i nie dotrzymanie jego warunków nie jest obwarowany żadnym skutkiem w zakresie utraty ulgi w cenie w postaci jej obniżenia w sposób opisany wyżej. Jako umowną konsekwencję nie odbudowania budynków wpisano możliwość, a nie obowiązek Skarbu Państwa, wykupienia nieruchomości. Zapisano bowiem „może być przez Państwo wykupiona”. Treść zapisu wskazuje, że Naczelnik Gminy zagwarantował sobie prawo odkupu regulowane Kodeksem cywilnym. Zgodnie z treścią art. 593 kc prawo odkupu może być zastrzeżone na czas nie przenoszący lat pięciu, a termin dłuższy ulega skróceniu do lat pięciu. Oznacza to, że sprzedający mógł w ciągu tylko i wyłącznie 5 lat skorzystać z prawa odkupu. Takiego oświadczenia w formie aktu notarialnego sprzedający nie złożył do dnia 26 kwietnia 1994 roku.

Złożenie oświadczenia o skorzystaniu z prawa odkupu po dniu 26 kwietnia 1994 roku byłoby zawsze prawnie nieskuteczne. Nawet za zgodą kupującego wyrażoną w formie aktu notarialnego umowne wydłużenie okresu prawa odkupu jest prawnie bezskuteczne, jako sprzeczne z treścią bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 593 § 1 kc ( art. 58 § 1 in fine kc) (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, Sygn. akt I ACa 764/12 z 24.10.12 r). Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 grudnia 2008 roku

sygn. akt I A Ca 395/08), w interesie kupującego ustawodawca w art. 593 k.c. wprowadził, normą bezwzględnie obowiązującą, granicę maksymalnego terminu realizacji prawa odkupu na lat pięć. Początkiem biegu terminu jest data zawarcia umowy. Nawet w przypadku braku określenia terminu należy uznać, iż jest to termin pięcioletni (skoro strony nie postanowiły inaczej), a zastrzeżenie odkupu jest ważne. Celem tego unormowania jest likwidacja niepewnej sytuacji kupującego, który musi się liczyć z realizacją prawa odkupu przez sprzedawcę. Czas ten liczy się albo od zawarcia umowy, jeżeli już w niej strony zastrzegły możliwość odkupu danej rzeczy, lub od postanowienia, w którym do umowy dodały to zastrzeżenie.

Nie znajduje również umocowania w obowiązującym prawie twierdzenie autora zawiadomienia o możliwości wykonania przez Skarb Państwa prawa odkupu pomimo upływu terminu ustawowego i umownego i o możliwości zastosowania konstrukcji tzw. roszczenia niepełnego oraz wywodzenie z tego zarzutu nie wykonywania obowiązków przez Starostę Ciechanowskiego. Do terminu wykonania prawa odkupu nie stosuje się bowiem w ogóle przepisów o przedawnieniu roszczeń, włącznie z przerwaniem i zawieszeniem jego biegu. Umowa sprzedaży, w której zastrzeżono prawo odkupu ma charakter umowy definitywnej, która nie ogranicza uprawnień prawno-rzeczowych kupującego.

Mając powyższe na względzie należy z całą mocą podnieść, odnosząc się do zarzutów informacji, że żaden z nich w sensie prawnym nie jest uzasadniony. Nabywcy nieruchomości nie otrzymali żadnej bonifikaty „z tytułu przejęcia przez nabywcę obowiązku odbudowy zabytków”, tylko zgodnie z obowiązkiem ustawowym i możliwością z jakiej skorzystał Naczelnik Gminy Sońsk, obniżono im cenę nabycia obiektu wpisanego do rejestru zabytków. Ponadto brak jakichkolwiek możliwości prawnych skorzystania z zawartego w akcie notarialnym prawa odkupu z uwagi na upływ w 1994 roku 5 letniego terminu, którego przedłużenie jest prawnie niedopuszczalne, a jakiegokolwiek próby z założenia bezskuteczne.

Podkreślenia wymaga, że Starosta Ciechanowski mając na uwadze powyższe uwarunkowania prawne, aby upewnić się, że nie ma innych przesłanek, które wskazywałyby na wolę Skarbu Państwa dobrowolnego, na warunkach rynkowych, zakupu od obecnych właścicieli przedmiotowej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w wystąpił nawet do Wojewody Mazowieckiego oraz do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o stanowisko



w sprawie. Wojewoda zajął stanowisko, że w chwili obecnej za takim zakupem nie przemawiają żadne przesłanki prawne, ani zasady prawidłowej gospodarki ani konieczność realizacji celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast WKZ stwierdził, że „park podworski w Ślubowie, gm. Sońsk jak wynika z analizy posiadanych dokumentów nie jest zagrożony zniszczeniem lub uszkodzeniem”. Stan zachowania zabytkowego parku był kontrolowany przez WKZ 14 sierpnia 2014 r. oraz 30 marca 2016 r., podczas których stwierdzono, że park zabezpieczony jest przed dostępem osób postronnych, a starodrzew jest w dobrym stanie zachowania.

Niezależnie od całkowitej niezasadności zarzutów informacji i pozytywnej oceny wszystkich działań Starosty Ciechanowskiego w tej sprawie, odnosząc się do stanu faktycznego i prawnego sprawy, Rada Powiatu podnosi, że żądanie podejmowania jakichkolwiek sugerowanych w zawiadomieniu działań, nie tylko nie byłoby zgodne z prawem, ale również kłóciłoby się z zasadami współżycia społecznego. Skarb Państwa przejął nieruchomość w Ślubowie od jej właścicieli, co prawda zgodnie z prawem, ale z urzędu i nieodpłatnie. Korzystał z niej przez kilkadziesiąt lat, nie dbając o remonty i stan obiektów, a następnie zrujnowaną sprzedał następczyni prawnej byłych właścicieli za 35 % jej ówczesnej wartości. Nie wchodząc w ocenę przepisów dekretu PKWN o reformie rolnej, Rada Powiatu Ciechanowskiego nie może zaakceptować nawet niezgodnej z prawem, jak w tym przypadku, sugestii płynącej z zawiadomienia, aby podejmować działania mające na celu pozbawianie obecnych właścicieli prawa własności do tej nieruchomości. Tym bardziej, że następczyni prawna byłych właścicieli nabyła w 1989 roku nieruchomość odpłatnie od Skarbu Państwa, a obecnie miałaby możliwość prawną ubiegania się o nieodpłatny zwrot tej nieruchomości.

W wyniku szczegółowego zbadania zarzutów wynikających z informacji, Rada Powiatu Ciechanowskiego nie stwierdza w zakresie opisanym w przekazanej informacji by doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podniesione w informacji zarzuty są w ocenie Rady Powiatu Ciechanowskiego całkowicie niezasadnione i pozbawione podstaw prawnych.