Starostwo Powiatowe w Wejherowie
Wydział Budownictwa i Nieruchomości
Referat Gospodarki Nieruchomościami
07 06 2021
L.p. ..... podpis .....

Elektronicznie podpisany przez:
Luiza Budner - Iwanicka; RIO w Gdańsku
dnia 1 czerwca 2021 r.

RPW/36567/2021
2021-06-01

Uchwała Nr 090/p125/I/21
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 1 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 18 ust.1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

postanawia:

1. **uwzględnić zastrzeżenia Starosty Wejherowskiego do wniosku zawartego w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr WK/0804/138/35/K/1/2020 w części odnoszącej się do ustaleń w zakresie:**

   „- sprzedaży 4 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 177 - 180 protokołu,

   - darowizny 24 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 183 - 186 protokołu,

   - użyczenia nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa (1 przypadek objęty czynnościami sprawdzającymi) – str. 182 - 183 protokołu,”,

2. **oddalić zastrzeżenia Starosty Wejherowskiego do wniosku zawartego w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr WK/0804/138/35/K/1/2020 w części odnoszącej się do ustaleń w zakresie:**

   „ustanowienia służebności przesyłu w przypadku 3 nieruchomości Powiatu Wejherowskiego (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 58 - 60 protokołu”,

3. **oddalić zastrzeżenia Starosty Wejherowskiego do wniosku zawartego w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku Nr WK/0804/138/35/K/1/2020.**

U Z A S A D N I E N I E

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 9 listopada 2020 r. do dnia 9 marca 2021 r. kontrolę kompleksową powiatu wejherowskiego. Celem kontroli, obejmującej lata: 2016 – 2019 oraz inne okresy w miarę potrzeby - zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Powiatu i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kompleksowej sformułowane zostało wystąpienie pokontrolne o numerze WK/0804/138/35/K/1/2020 z dnia 28 kwietnia 2021 r., w którym wskazano nieprawidłowości dostrzeżone podczas kontroli, jak również zawarto wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień oraz zapobieżenie ich ponownemu wystąpieniu w przyszłości.

W pkt 1 ww. wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość:

"1. składanie w 2019 r. w imieniu powiatu oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem jednoosobowo w przypadkach:

- sprzedaży 4 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 177 - 180 protokołu,

- darowizny 24 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 183 - 186 protokołu,

- użyczenia nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa (1 przypadek objęty czynnościami sprawdzającymi) – str. 182 - 183 protokołu,

- ustanowienia służebności przesyłu w przypadku 3 nieruchomości Powiatu Wejherowskiego (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 58 - 60 protokołu,

czym naruszono art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U z 2020 r. poz. 920).

Zgodnie z przywołanym przepisem oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.".

W pkt 2 ww. wystąpienia pokontrolnego wskazano jako nieprawidłowość:

"2. Nieprzeprowadzenie w 2019 r. czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oznaczonych jako 295 działek ewidencyjnych i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej (zarządzanej przez PKP S.A., PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o. i PKP Energetyka sp. z o.o.) pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej, czym naruszono art. 8 w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1043 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 i art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) – str. 180 - 182 protokołu.

Zgodnie z art. 8 ustawy o transporcie kolejowym grunty zajęte pod infrastrukturę kolejową są zwolnione od opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Jednakże, stosownie do art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy (w brzmieniu ustalonym i obowiązującym od dnia 30 grudnia 2016 r., a zmienionym następnie z dniem 12 maja 2020 r.), przepisów rozdziałów: 2, 2aa-4b, 5a, 5b i 6-12 (z określonymi wyjątkami) nie stosuje się do infrastruktury nieczynnej, natomiast przepisów rozdziałów: 2, 2aa, 2b, 4a, 4b, 5b, 6-6b, 7 i 10 oraz art. 17a, art. 17b, art. 18a-18f i art. 23-23j (z określonymi wyjątkami) nie stosuje się do infrastruktury prywatnej oraz do przedsiębiorców wykonujących na niej przewozy.

Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym zarządca sporządza statut sieci kolejowej wskazujący linie kolejowe, bocznice kolejowe oraz inne drogi kolejowe przez niego zarządzane, a także wskazujący, które z nich stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Zarządca umieszcza w statucie sieci kolejowej również informację o elementach infrastruktury kolejowej wchodzących w skład linii kolejowej, które są zarządzane przez innego zarządcę.

Brak statutu sieci kolejowej, o którym mowa w ww. art. 5 ust. 2a tej ustawy, jest równoznaczny z nadaniem zarządzanej infrastrukturze statusu infrastruktury nieczynnej – art. 5 ust. 2b tej ustawy.

Zarządcą infrastruktury, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 7 ww. ustawy, jest podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora.

Z kolei art. 221 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie została określona wysokość stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ określi wysokość tej stawki, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 217 ust. 1 tej ustawy, stosując tryb postępowania określony w art. 78 - 81 tej ustawy.

Stosownie zaś do art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, jest starosta, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

Natomiast art. 12 ww. ustawy stanowi, że organy, o których mowa w art. 11 tej ustawy, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.".

W odniesieniu do wyżej stwierdzonych nieprawidłowości w pkt 1 i w pkt 2 w wystąpieniu pokontrolnym, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, sformułowano, między innymi, wnioski o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez kolejno: składanie w imieniu powiatu oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem w sposób określony ustawą o samorządzie powiatowym oraz podjęcie czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w kontekście ewentualnego ich zaliczenia do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej.

Ponadto w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym poinformowano Starostę Powiatu Wejherowskiego o przysługującym prawie zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby.

W dniu 11 maja 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo Starosty Powiatu Wejherowskiego z dnia 10 maja 2021 r. (znak OR.1710.01.2021), w którym Starosta Powiatu zgłosiła zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w części objętej pkt 1 i 2 w/w wystąpienia pokontrolnego wskazując na okoliczności uzasadniające złożenie zastrzeżeń.

W odniesieniu do wniosku sformułowanego w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Starosta Powiatu wniosła zastrzeżenie: „*Wskazanie w punkcie 1 wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości w zakresie Powiatu Wejherowskiego i Skarbu Państwa jest nieuzasadnione i pomija brzmienie odpowiednich przepisów mających w tym zakresie zastosowanie.*". W dalszej części wskazano, że: „*W zakresie reprezentacji Skarbu Państwa podstawowe ma ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomości (Dz.U.2020.1990), która w art. 4 pkt 9, art. 11 ust. 1 i art. 23 ust. 1 wyraźnie wskazuje, że to starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, reprezentuje Skarb Państwa w sprawach z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Nie powiat, ani zarząd powiatu, lecz jednoosobowo starosta. Nie ma tu żadnego zastosowania art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2020.920, który reprezentacji powiatu, a więc zupełnie innej osoby prawnej. Ten przepis nie ma zastosowania do reprezentacji Skarbu Państwa, która na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami została powierzona jednoosobowo staroście.*". Ponadto wskazano, że: „*Niezasadny jest też zarzut naruszenia przepisów w zakresie reprezentacji powiatu. Oprócz wskazanego w wystąpieniu pokontrolnym art. 48 ust. 1, obowiązuje przepis art. 48 ust. 2 ustawy z dni 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2020.920), zgodnie z którym zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.*".

W odniesieniu do wniosku sformułowanego w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Starosta Powiatu podkreśliła, że wskazanie jako nieprawidłowości „*nieprzeprowadzenie w 2019 r. czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowaniu wieczyste oznaczonych jako 295 działek ewidencyjnych i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej jest nieuzasadnione*". W argumentacji odnośnie tego zarzutu powołano się na wyjaśnienia złożone w trakcie kontroli. Tamże zaś wskazano, że: „*Starostwa Wejherowski informuje, że nie zwracał się do podmiotów związanych z Polskimi Kolejami Państwowymi o wskazanie, które z oddanych im w użytkowanie wieczyste ewidencyjnych działek gruntowych stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Niemniej jednak wykonywana jest coroczna weryfikacja gruntów na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej w tut. Urzędzie Wydziale Geodezji, pod kątem:*

1. sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, gruntów Skarbu Państwa przez podmioty związane z Polskimi Kolejami Państwowymi, celem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury prywatnej i dalszej ich weryfikacji,

2. trwałej zmiany sposobu użytkowania,

3. wydzielenia terenów nie zajętych pod infrastrukturę kolejową z działek macierzystych, pierwotnie zwolnionych z opłat.

W przypadku wystąpienia sytuacji opisanej w punkcie 2 bądź 3 Starosta podejmuje kroki mające na celu ustalenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.".

W dalszej części zarzutów wskazano dodatkowo, że: „*Należy podkreślić, że z żadnych przepisów prawa nie wynika obowiązek weryfikacji gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste wchodzących w skład infrastruktury kolejowej pod kątem wskazanym przez kontrolującego, a tym*

bardziej nie zostały sformułowane wytyczne do sposobu jej przeprowadzenia (w tym konieczności występowania do podmiotów wskazanych przez kontrolującego).".

W podsumowaniu ww. zarzutu dodano, że: *„Mając na uwadze art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.) Starosta corocznie przeprowadzana wyżej opisaną weryfikację gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste".*

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium tut. Izby stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpatrują kolegia izb. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko, stosownie do brzmienia art. 9 ust. 4 powołanej wyżej ustawy, zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Staroście Powiatu Wejherowskiego przysługiwało prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W zakresie zarzutu odnoszącego się do zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku określonego w pkt 1 Kolegium tut. Izby stwierdza, że częściowo zastrzeżenie zasługuje na uwzględnienie, tj. w zakresie odnoszącym się do składania w imieniu powiatu oświadczeń dotyczących zarządu mieniem jednoosobowo w odniesieniu do:

„- sprzedaży 4 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 177 - 180 protokołu,

- darowizny 24 nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 183 - 186 protokołu,

- użyczenia nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa (1 przypadek objęty czynnościami sprawdzającymi) – str. 182 - 183 protokołu,".

Przede wszystkim niezbędne jest przywołanie treści regulacji prawnych art. 4 pkt 9, art. 11 ust. 1 oraz art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.). Z pierwszej z regulacji wynika, że – ilekroć w ustawie jest mowa o właściwym organie - należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Zgodnie z drugą regulacją – z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Natomiast w art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a ww. ustawy postanowiono, że - zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności:

- zbywają oraz nabywają, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzące w skład zasobu, z zastrzeżeniem art. 17;

- wydzierżawiają, wynajmują i użyczają nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Z analizy przywołanych regulacji prawnych wynika w sposób jednoznaczny, że w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa ustawodawca przypisał wyłączne kompetencje w zakresie gospodarowania tymi nieruchomościami – starostom. Natomiast w regulacjach art. 23 ww. ustawy wprost wyszczególnił, że chodzi w tym zakresie m.in. o czynności prawne polegające na zbywaniu nieruchomości (wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa) czy udostępniane nieruchomości na podstawie różnych stosunków cywilnoprawnych, w tym dzierżawy, czy użyczenia.

Na kanwie ww. regulacji prawnych w orzecznictwie sądowym akcentuje się, że ograniczenia kompetencji starosty do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami mogą wynikać z ustawy gospodarce nieruchomościami bądź z ustaw odrębnych. Ograniczenia te w szczególności polegają na konieczności uzyskiwania przez starostę uprzedniej zgody innego organu administracji rządowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Go 418/14). Z ustaleń Kolegium tut. Izby nie wynika jednakże, aby istniały w ww. zakresie jakiekolwiek inne ograniczenia w odniesieniu do kompetencji starosty, czy to na płaszczyźnie ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy innych aktów prawnych uniemożliwiające samodzielne reprezentowanie Skarbu Państwa w związku ze zbywaniem nieruchomości. W szczególności takim ograniczeniem nie może być art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 920). Z tej regulacji wynika zaś, że - oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Należy zauważyć, że ta regulacja stwarza wymóg składania oświadczeń woli w podanych konfiguracjach podmiotowych, lecz w zakresie osoby prawnej jaką jest powiat. Z kolei, Skarb Państwa, z mocy art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), – jest osobą prawną niezależną od innych osób prawnych będących jednostkami organizacyjnymi. Mając na uwadze wskazane uwarunkowanie systemowe należy więc uznać, że ustawodawca – w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa przewidział specjalną i wyłączną kompetencję dla – starosty, a ma to normatywną podstawę w przywołanych wyżej przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie Kolegium tut. Izby nie ma podstaw, aby rozszerzać wymóg w zakresie metodologii składania oświadczeń woli przewidziany w art. 48 ust. 1 ww. ustawy o samorządzie powiatowym na składanie oświadczeń woli w odniesieniu do mienia wchodzącego w skład zasobu Skarbu Państwa, którym tylko zarządza starosta. Orzecznictwo sądowe również wyraźnie wyodrębnia status własnościowy powiatu i Skarbu Państwa. Przykładowo, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2018 r. (sygn. akt I FSK 1115/15) m.in. wskazano, że: *W zakresie czynności zamiany nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i Miasta istotnie po obu stronach występuje ten sam podmiot, a mianowicie Prezydent Miasta, czyli organ wykonawczy miasta na prawach powiatu. Ten organ władzy publicznej występuje w różnym charakterze. Z jednej strony, w przypadku nieruchomości, będącej własnością Miasta - jako właściciel. Z drugiej strony, odnośnie nieruchomości z zasobów Skarbu Państwa, jako podmiot*

zarządzający w imieniu Skarbu Państwa, reprezentujący właściciela. Dochodzi więc do przeniesienia władztwa ekonomicznego.

Przedkładając ww. przepisy prawne na ustalenia objęte wystąpieniem pokontrolnym, w ocenie Kolegium tut. Izby, należy uznać, że to starosta na mocy specjalnych regulacji prawnych ustawy o gospodarce nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, był uprawniony do składania oświadczeń woli jednoosobowo w podanym przypadkach transakcyjnych opisanych w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Stąd istniały merytoryczne podstawy do uwzględnienia zastrzeżenia Starosty Powiatu Wejherowskiego we wskazanym zakresie przedmiotowym.

Zdaniem Kolegium tut. Izby odrębnej oceny wymaga jednak zastrzeżenie do zawartego w wystąpieniu pokontrolnym wniosku określonego w pkt 1 Kolegium tut. Izby w zakresie odnoszącym się do składania w imieniu powiatu oświadczeń dotyczących zarządu mieniem jednoosobowo w odniesieniu do: *„ustanowienia służebności przesyłu w przypadku 3 nieruchomości Powiatu Wejherowskiego (wszystkie objęte czynnościami sprawdzającymi) – str. 58 -60* protokołu,".

W ocenie Kolegium tut. Izby przedstawiona przez Starostę Powiatu argumentacja na poparcie możliwości reprezentowania powiatu w związku ze zbywaniem mienia samorządowego poprzez składanie oświadczeń jednoosobowo, jest błędna, ponieważ w nieuzasadniony sposób pomniejsza znaczenie art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, którego treść jednoznacznie przesądza o sposobie składania oświadczeń woli w imieniu powiatu w zakresie zarządu mieniem. Zgodnie z tą regulacją - oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Wskazana regulacja jest, zdaniem Kolegium tut. Izby, przepisem szczególnym wobec przepisu art. 34 ust.1 czy art. 48 ust. 2 tej ustawy. Z pierwszej z regulacji wynika, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Zgodnie zaś z drugą regulacją, zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.

Zestawiając brzmienie tych regulacji z ww. art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym należy wskazać, że ta ostatnia regulacja ma znaczenie szczególne, bowiem odnosi się wprost do – spraw majątkowych. Niewątpliwie przesłankę tego rodzaju sprawy spełniają transakcje związane z majątkiem samorządowym, w tym jego udostępnianiem podmiotom trzecim przy pomocy różnych konstrukcji prawnych, np. umowy dzierżawy czy użyczenia.

Za powyższą koncepcją przemawiają również uwarunkowania prawno – systemowe wynikające z oceny podanej problematyki na płaszczyźnie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.). We wspomnianym akcie prawnym ustawodawca zawarł zbliżone zakresowo mechanizmy prawne związane ze sposobem składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Punktem wyjścia w tym zakresie jest tamże art. 46 ust. 1 z którego wynika, że - oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Na kanwie tej regulacji w powiązaniu z art. 31 tej ustawy (wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz) akcentuje się w doktrynie prawniczej (por. np. komentarz do art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pod red.

R. Hauser, Z. Niewiadomski – Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011), że w ww. art. 46 ust. 1 jest przepisem szczególnym wobec przepisu art. 31 tej ustawy, a stanowiącym o reprezentowaniu gminy na zewnątrz przez wójta gminy. Z innych rozważań dostępnych w literaturze przedmiotu wynika nadto, że art. 46 ust. 1 ww. ustawy ma znaczenie autonomiczne, w szczególności w sprawach zarządu mieniem. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy nie było określenie zamkniętego kręgu pełnomocników, to wówczas art. 46 ust. 1 ww. zostałby uchylony. Akcentuje się także, że nie każdy może być pełnomocnikiem podmiotu samorządowego w sprawach zarządu mieniem. Zamiarem ustawodawcy było uregulowanie zamkniętego kręgu pełnomocników. Gdyby przyjąć odmienną interpretację, to zbędne byłoby wprowadzenie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wystarczyłyby bowiem regulacje zawarte w przepisach art. 95-108 Kodeksu cywilnego, pozwalające na przyjęcie założenia, że wójt może upoważnić każdą osobę do reprezentowania miasta na zewnątrz.

Warto także odnotować stanowisko zawarte w komentarzu do ww. art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (*S. Gajewski, A. Jakubowski* (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2019) gdzie wskazano, że : ***Nie można mylić prawa do reprezentacji powiatu z uprawnieniem wynikającym z komentowanego przepisu do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych.*** *Jest to bowiem wyjątek od zasady wyrażonej w art. 26 ust. 1 SamPowiatU, w myśl której organem wykonawczym jest zarząd in corpore, a także od zasady wynikającej z art. 34 ust. 1 SamPowiatU, który wprowadza ogólną kompetencję starosty do reprezentowania powiatu na zewnątrz. Stosunek tej zasady do unormowania z komentowanego przepisu nie jest jasny i może powodować rozbieżności interpretacyjne, w szczególności jeśli się zważy na odmienne uregulowania kwestii reprezentacji innych jednostek samorządu terytorialnego (gminnego i wojewódzkiego). W tej sytuacji wydaje się za uprawnione przyjęcie poglądu, że pojęcie "reprezentacja" w ujęciu ustawy ustrojowej, jaką jest SamPowiatU, używane jest w znaczeniu oderwanym od składania oświadczeń woli w stosunkach cywilnoprawnych i odnosi się do dokonywania czynności publicznoprawnych w stosunkach z organami administracji rządowej i samorządowej (por. wyr. SN z 25.9.2014 r., II CSK 779/13, Legalis).*

Mając na uwadze ww. uwarunkowania prawne, w tym aspekty związane ze stosowaniem przepisów kompetencyjnych z uwzględnieniem systematyki wewnętrznej ustawy o samorządzie powiatowym, jak i aspektów prawnych na płaszczyźnie ustawy o samorządzie gminnym, w ocenie Kolegium tut. Izby, za trafne należy uznać ustalenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie odnoszącym się do nieprawidłowości polegającej na składaniu oświadczeń woli w odniesieniu do mienia samorządowego jednoosobowo w przypadku ustanawiania służebności przesyłu w przypadkach wskazanych w treści wystąpienia pokontrolnego. Stąd w tym zakresie Kolegium tut. Izby postanowiło oddalić zastrzeżenie Starosty Powiatu Wejherowskiego.

Kolegium tut. Izby dokonało również analizy prawnej zasadności drugiego z zastrzeżeń wniesionych przez Starostę Powiatu Wejherowskiego, tj. w odniesieniu do zalecenia pokontrolnego dotyczącego podjęcia czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej w kontekście ewentualnego ich zaliczenia do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej. W zastrzeżeniu wskazano w sposób jednoznaczny, że nie zwracano się do podmiotów związanych z Polskimi Kolejami Państwowymi o wskazanie, które z oddanych im w użytkowaniu wieczyste działek gruntowych stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Ustalenie to zaś ma kluczowe znaczenie

dla powstania obowiązku naliczania opłaty tytułem użytkowania wieczystego od ww. nieruchomości. W ocenie Kolegium tut. Izby czynności weryfikacyjne opisane najpierw w toku kontroli gospodarki finansowej powiatu wejherowskiego, a następnie powtórzone w treści zastrzeżenia pokontrolnego, nie mogą być wystarczającą podstawą do uznania, że starosta wypełnił wymóg nałożony na niego w przepisach art. 11 ust. 1 i art. 12 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Dla przypomnienia, z pierwszej regulacji wynika, że, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Zgodnie z drugą regulacją, organy, o których mowa w art. 11 ww. ustawy, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Rzecz jasna, ze wskazanych regulacji prawnych nie wynika wprost obowiązek weryfikacji gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste a wchodzących w skład infrastruktury kolejowej pod względem ewentualnego ich zaliczenia do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej. Należy jednak zauważyć, że z art. 23 ust. 1 tej ustawy wynika otwarty katalog zadań przypisanych starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis ten w zestawieniu z odpowiednimi regulacjami rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 393) daje podstawy do wniosku, że czynności weryfikacyjne w odniesieniu do gruntów powinny być przeprowadzone w sposób wszechstronny. W § 44 pkt 2 ww. rozporządzenia postanowiono, że do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji należy utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Z kolei, w § 35 ww. rozporządzenia wynika, że źródłem danych ewidencyjnych niezbędnych do założenia ewidencji są m.in. dane zawarte w dokumentach udostępnionych przez zainteresowane osoby, organy i jednostki organizacyjne.

Z syntezy ww. regulacji wynika więc, że dla zachowania aktualności danych w ewidencji (który to argument został przywołany w zastrzeżeniu do wystąpienia pokontrolnego) starosta powinien przedsięwziąć różne czynności w tym zakresie przedmiotowym. Skoro tak, to powinien przeprowadzić weryfikację nie tylko danych już istniejących w ewidencji gruntów i budynków, ale dodatkowo uzupełniająco powinien dokonać weryfikacji aktualności tych danych poprzez zwrócenie się do zarządców infrastruktury kolejowej w kontekście ewentualnego zaliczenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej.

Wskazaną argumentację dodatkowo potwierdza fakt, że zarządca infrastruktury kolejowej - jak trafnie wskazano w wystąpieniu pokontrolnym - jest obowiązany na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 2017 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 z późn. zm.) sporządzić statut sieci kolejowej wskazujący linie kolejowe, bocznice kolejowe oraz inne drogi kolejowe przez niego zarządzane, a także wskazujący, które z nich stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Zarządca umieszcza w statucie sieci kolejowej również informację o elementach infrastruktury kolejowej wchodzących w skład linii kolejowej, które są zarządzane przez innego zarządcę. Z kolei, w ust. 2b niniejszego artykułu ustawy postanowiono, że - brak statutu sieci kolejowej, o którym mowa w ww. art. 5 ust. 2a tej ustawy, jest równoznaczny

z nadaniem zarządzanej infrastrukturze statusu infrastruktury nieczynnej – art. 5 ust. 2b tej ustawy. W toku przeprowadzonej kontroli przez tut. Izbę nie stwierdzono, aby został przyjęty wspomniany statut, również w zastrzeżeniu pokontrolnym pominięty został ten aspekt. Zatem, pozwala to potwierdzić zasadność wniosku pokontrolnego w tym zakresie przedmiotowym, bowiem ustawodawca ustanowił tu specjalne domniemanie prawne utożsamiając w ww. art. 5 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym brak statutu z posiadaniem przez zarządzaną infrastrukturę statusu infrastruktury nieczynnej, co determinuje naliczanie opłat za użytkowanie wieczyste gruntów.

Stąd, w ocenie Kolegium tut. Izby, za trafne należy uznać ustalenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym w zakresie odnoszącym się do nieprawidłowości polegającej na nieprzeprowadzeniu czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oznaczonych jako 295 działek ewidencyjnych i wchodzących w skład infrastruktury kolejowej (zarządzanej przez PKP S.A., PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o. i PKP Energetyka sp. z o.o.) pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią środek odwoławczy.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku