



Uchwała Nr 126/X/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżenia Zarządu Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego do wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 24 marca 2022 r.

Na podstawie art. 25b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenie zgłoszone przez Zarząd Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego uchwałą Nr 921/22 z dnia 5 kwietnia 2022 r. do wniosku Nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. dokonało rozpatrzenia zastrzeżenia zgłoszonego przez Zarząd Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego uchwałą Nr 921/22 z dnia 5 kwietnia 2022 r. do wniosku Nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r.

Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 roku

poz. 2137 z późn. zm.), skierował w dniu 24 marca 2022 r. do Starosty Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego wystąpienie pokontrolne (znak: WK-610/38/4/21/22), sporządzone na podstawie przeprowadzonej w dniach od 2 listopada do 23 grudnia 2021 r. - przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach - kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego za okres od 1 stycznia 2017 r. do 23 grudnia 2021 r. W przesłanym wystąpieniu wskazane zostały źródła i przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności kontrolowanej jednostki.

Stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia rozpatruje kolegium izby, na podstawie regulacji zawartej w art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a termin do ich rozpatrzenia wynosi 30 dni.

Z dokumentów zgromadzonych w tut. Izbie wynika, że wystąpienie pokontrolne Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r. wpłynęło do Starostwa Powiatowego w Bieruniu w dniu 25 marca 2022 r. Zarząd Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego uchwałą Nr 921/22 z dnia 5 kwietnia 2022 r. zgłosił zastrzeżenie do wniosku Nr 3 zawartego w ww. wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach. Do uchwały, w formie załącznika, dołączono dokument pn. „Zastrzeżenie do wniosku Nr 3 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r.)”, podpisany przez Starostę i Wicestarostę Powiatu. Uchwała Zarządu Powiatu wpłynęła do Izby w dniu 5 kwietnia 2022 r. Biorąc pod uwagę ustalony wyżej stan faktyczny Kolegium Izby stwierdziło, że zastrzeżenie zostało zgłoszone z zachowaniem ustawowego 14-dniowego terminu, określonego w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, przez właściwy organ jednostki kontrolowanej i podlega rozpatrzeniu przez Kolegium Izby.

Wniosek nr 3 zawarty w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r. został sformułowany w następującym brzmieniu:

„Podjąć działania mające na celu naliczenie i wyegzekwowanie wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, mając na uwadze art. 162 pkt 1 w związku z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.), art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.), oraz postanowienia zarządzenia Starosty Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego Nr 20/2021 z dnia 1 grudnia 2021 r.”.

Wniosek był uzasadniony faktem stwierdzenia w toku przeprowadzonej kontroli przypadków zaniechania ustalenia i dochodzenia należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, co dotyczyło obszaru o łącznej powierzchni 582.864,00 m² przez pięć podmiotów. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Wykonują m.in. czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz prowadzą windykację tych należności. Ponadto we wniosku, w oparciu o art. 162 pkt 1 oraz art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przywołana została regulacja, zgodnie z którą w toku wykonywania budżetu państwa obowiązują stosowne zasady gospodarki finansowej, a mianowicie: ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Tym samym, w ocenie Prezesa Izby, sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym wniosek Nr 3 był konieczny i uzasadniony ustaleniami dokonanymi w toku przeprowadzonej kontroli.

Do powyższego wniosku Nr 3 zastrzeżenie zgłosił Zarząd Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego, uchwałą Nr 921/22 z dnia 5 kwietnia 2022 r. Szczegółowe podstawy zastrzeżenia zostały sformułowane w załączniku do tej uchwały, podpisanym przez Starostę i Wicestarostę Powiatu, pn. „Zastrzeżenie do wniosku Nr 3 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r.)”.

We wniesionym zastrzeżeniu sformułowane zostały zarzuty błędnej wykładni art. 222 w zw. z art. 224 §2 i art. 225 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, błędnego zastosowania art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz niewłaściwego zastosowania art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie organu wnoszącego zastrzeżenia - cyt.: „bezrefleksyjna realizacja zalecenia pokontrolnego naraża Skarb Państwa na ogromne koszty procesu, w tym niegospodarność, a także poprzez stanowcze stwierdzenie, że w okresie objętym kontrolą, pięć podmiotów korzystało bezumownie z 248 działek, w sytuacji gdy podmiotom tym jednoznacznie nie można przypisać, ani udowodnić tego, że korzystały z gruntów Skarbu Państwa bez tytułu prawnego”. Ponadto w zastrzeżeniu podniesiono również, że - cyt.: „Takie działanie bez rozważenia zarzutów mogących się pojawić w toku sprawy o zapłatę z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości prowadzących się na przykład do zarzutu zasiedzenia, uwłaszczenia nieruchomości, czy też braku udowodnienia korzystania z niej w przeszłości, może doprowadzić Skarb Państwa do poniesienia wysokich kosztów sądowych”.

Równocześnie podkreślono, że Starosta Bieruńsko-Lędziński dysponuje wiedzą z urzędu, iż podmioty w stosunku do których miałyby być podjęte działania dysponują dokumentami, które dają im prawo uwłaszczenia się, a biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia związane ze sporami sądowymi w tym zakresie, postępowania z reguły kończyły się wynikiem negatywnym dla Starosty, co powodowało konieczność poniesienia kosztów procesu. Wnoszone w tym zakresie środki odwoławcze okazywały się nieskuteczne, a sąd odwoławczy wskazywał, że przed wniesieniem sprawy do sądu obowiązkiem powoda było przeprowadzenie analizy stanu faktycznego i uwzględnienie ryzyka związanego ze skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego. Podsumowując Starosta stwierdził, że- cyt.: (...) „nie może zgodzić się z wnioskiem, w którym nakazuje się naliczyć i wyegzekwować należność za korzystanie z gruntu Skarbu Państwa w stosunku do kontrolowanych podmiotów. Starosta może jedynie podjąć działania mające na celu ustalenie czy wystąpienie z takim pozwem, posiłkując się zarządzeniem Nr 20/2021 Starosty Bieruńsko-Lędzińskiego z dnia 1 grudnia 2021 r., jest w ogóle możliwe i nie narazi Skarbu Państwa na milionowe koszty procesu w tym przegranej sprawie. Reasumując należy z całą stanowczością podkreślić, że Starosta wytoczył powództwo o wydanie nieruchomości Skarbu Państwa, zawarł w wygranych sprawach umowy dzierżawy i najmu, więc zrobił wszystko aby zadbać o interesy Skarbu Państwa”.

W treści zgłoszonego zastrzeżenia przywołano również - wynikające z Kodeksu cywilnego - środki ochrony windykacyjnej i negatoryjnej przysługującej właścicielowi nieruchomości do ochrony jego własności.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 9 ust. 2, zdanie pierwsze, ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki

wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W związku z powyższym charakter takiego wystąpienia z jednej strony winien odnosić się do stwierdzonych w toku przeprowadzonej kontroli nieprawidłowości, natomiast z drugiej powinien formułować określone wnioski, zmierzające zarówno do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, jak również do usprawnienia działalności tej jednostki, rozumianego jako wskazania na rozważenie zasadności podjęcia określonych działań (por. Regionalne izby obrachunkowe - charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy pod red. M. Steca - Wolters Kluwer Warszawa 2010).

Kolegium Izby stwierdziło, że w analizowanym przypadku - zgodnie z treścią protokołu kontroli kompleksowej w zakresie gospodarki finansowej Powiatu Bieruńsko-Lędzińskiego przeprowadzonej w okresie od 3 listopada 2021 r. do 23 grudnia 2021 r. - w toku czynności kontrolnych ustalono m.in., że w okresie objętym kontrolą pięć podmiotów, korzystało bezumownie z 248 działek będących własnością Skarbu Państwa. Ustalono ponadto, że nie podjęto działań mających na celu ustalenie, naliczenie oraz wyegzekwowanie należności od wskazanych w protokole podmiotów, które korzystały bezumownie z nieruchomości Skarbu Państwa (co najmniej od stycznia 2019 r. – co potwierdza pismo Wojewody Śląskiego z dnia 18 stycznia 2019 r. w związku z pismem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nr KR – 0701-3/19/MTW z dnia 4 stycznia 2019 r. przekazujące informację o zachodzącym ryzyku utraty przez Skarb Państwa własności niektórych nieruchomości na skutek zasiedzenia ich przez państwowe osoby prawne lub następców prawnych tych osób prawnych z dniem 1 lutego 2019 r.), jak również nie ustalono procedur w ww. zakresie. Starosta Powiatu sporządził na tę okoliczność stosowny wykaz podmiotów pozwanych w związku z pismem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej” w latach 2017 – 2021 oraz przedstawił zarządzenie nr 20/21 Starosty Bieruńsko-Lędzińskiego z dnia 1 grudnia 2021 r., gdzie przyjęto procedurę dotyczącą naliczania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa.

Okoliczności powyższe zostały odzwierciedlone w sporządzonym protokole z kontroli, który został podpisany w dniu 25 stycznia 2022 r. przez Starostę Powiatu Bieruńsko – Lędzińskiego oraz Skarbnika Powiatu.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium uznało, że wniosek Nr 3 zawarty w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach znak: WK-610/38/4/21/22 z dnia 24 marca 2022 r. jest w pełni uzasadniony. Wskazano w nim na potrzebę podjęcia działań mających na celu naliczenie i wyegzekwowanie wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, mając na uwadze wskazane w treści wniosku

przepisy prawa. Działania takie, ze względów oczywistych, muszą zostać poprzedzone bardzo wnikliwą i szczegółową analizą każdego przypadku związanego z wymogami realizowania przez Starostę Powiatu ustawowych obowiązków związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem regulacji wynikających z Kodeksu cywilnego. Właściwie przeprowadzona analiza stanu faktycznego i prawnego poszczególnych przypadków winna stanowić podstawę do zainicjowania stosownych postępowań, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, uwzględniających również szczegółową analizę przysługujących poszczególnym podmiotom władającym nieruchomościami Skarbu Państwa środków ochrony prawnej, wynikających z regulacji zawartych w przepisach prawa.

Sformułowany wniosek nie może być natomiast interpretowany w taki sposób, jak przedstawiono w złożonym zastrzeżeniu, gdyż celem wniosku nie jest zobligowanie organu kontrolowanego do naliczenia i wyegzekwowania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, z pominięciem niezbędnych analiz merytorycznych i narażenie na ryzyko poniesienia wysokich kosztów postępowań sądowych, co wskazano powyżej. Kolegium Izby sygnalizuje jednak, że wszystkie działania Starosty - jako właściwego organu - związane z wykonywaniem ustawowych obowiązków związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, winny być realizowane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, w sposób precyzyjny i systematyczny, z uwzględnieniem obowiązujących regulacji prawnych.

Uwzględniając całość powyższego uzasadnienia, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach postanowiło jak w § 1 niniejszej uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej