

STAROSTA SKARŻYSKI
ul. Konarskiego 20
26-110 Skarżysko-Kamienna
GG-II.6810.19.2021

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach	
WPEWNIŁO DNIA:	
03. 11. 2021	
L. dz.	2893
Podpis	Made

Skarżysko-Kamienna dnia 02.11.2021 r.

**Kolegium Regionalnej
Izby Obrachunkowej w Kielcach
ul. Targowa 18
25-520 Kielce**

**za pośrednictwem
Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
(korespondencja e-PUAP)**

3.11.2021
W - w Wnioskodawca WJK
ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
Zuzanna Żelazna

Wnioskodawca: Starosta Skarżyski
ul. Konarskiego 20
26-110 Skarżysko-Kamienna

dot. Wystąpienia Pokontrolnego znak: WK.60.19.2021 z dnia 20.10.2021 r.

Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 ze zmianami) Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, prowadzący zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) składa zastrzeżenia do Wystąpienia Pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach znak: WK.60.19.2021 z dnia 20.10.2021 r. (data wpływu 20.10.2021 r.), jako niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zmianami), poprzez stwierdzenie nieprawidłowości i uchybienia w zakresie gospodarki mieniem Skarbu Państwa polegające na zaniechaniu przez starostę sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2018-2019 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów.

W Wystąpieniu Pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach znak: WK.60.19.2021 z dnia 20.10.2021 r., w związku z przeprowadzoną kompleksową kontrolą gospodarki finansowej Powiatu Skarżyskiego, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w zakresie gospodarki mieniem Skarbu Państwa polegające m. in. na zaniechaniu przez starostę sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2018-2019 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów. Wskazano, że nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, prowadzący zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami składa zastrzeżenia do przedmiotowego Wystąpienia Pokontrolnego w części opisanej powyżej, w oparciu o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1420/2002 (kopia wyroku w załączeniu), zgodnie z którym reprezentowanie właściciela - Skarbu Państwa – (art. 11 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) i gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) - nie czyni starosty posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt. 4 lit. a i b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, z którego wynika, że podatnikami podatku od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, są wyłącznie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Od chwili wprowadzenia podziału administracyjnego z dnia 1 stycznia 1999 r. i utworzenia Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, prowadzący zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie sporządzał i nie składał deklaracji na podatek od nieruchomości.

Zdaniem tut. organu, starosta, jako reprezentant Skarbu Państwa, w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, prowadzący zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest zobowiązany do składania deklaracji na podatek od nieruchomości i zapłaty tego podatku w imieniu Skarbu Państwa.

W 2007 r. do tut. urzędu wpłynęło wezwanie od Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna znak: Fn.III-OP/M/3110/551/2007 z dnia 17.05.2007 r. dotyczące przedłożenia Prezydentowi Miasta Skarżysko-Kamienna deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2007, bądź wyjaśnienia przyczyn jej niezłożenia.

W odpowiedzi na ww. wezwanie Starosta Skarżyski pismem znak: GG.II.7014-1/26/2007 z dnia 28.06.2007 r. wniósł o rozpatrzenie przedmiotowej sprawy wskazując ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1420/2002, zgodnie z którym reprezentowanie właściciela - Skarbu Państwa – (art. 11 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) i gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) - nie czyni starosty posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt. 4 lit. a i b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, z którego wynika, że podatnikami podatku od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, są wyłącznie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Ponadto w ww. piśmie Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, wskazał, że w uzasadnieniu ww. wyroku NSA stwierdził, iż zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków i innych danin publicznych, określenie podmiotów oraz przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych następuje w drodze ustawy. Żaden przepis ustawy nie wskazuje, że starosta jest podatnikiem przedmiotowego podatku. Brzmienie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje jedynie, że starostowie gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Nie oznacza to nic innego jak reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Jest to szczególna forma przedstawicielstwa ustawowego - pełnomocnictwa określonego ustawą, która uprawnia starostę jedynie do wykonywania czynności określonych we właściwych przepisach prawnych. Nie jest to sytuacja tożsama z faktem, że starosta jest posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Warto w tym miejscu wskazać na cywilistyczną definicję posiadacza, która brzmi: „Posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone

władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)”. Sytuacja prawna Starosty jednoznacznie wskazuje, że nie jest on posiadaczem przedmiotowej nieruchomości.

Wobec powyższego Starosta Skarżyski, jako reprezentant Skarbu Państwa, w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wskazał w przedmiotowym piśmie z dnia 28.06.2007 r., że nie jest zobowiązany do składania deklaracji na podatek od nieruchomości i zapłaty tego podatku w imieniu Skarbu Państwa.

Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna po otrzymaniu ww. pisma Starosty Skarżyskiego znak: GG.II.7014-1/26/2007 z dnia 28.06.2007 r. nie podjął już żadnych dalszych czynności w sprawie, czym w ocenie Starosty Skarżyskiego, reprezentującego Skarb Państwa, potwierdził słuszność przytoczonych argumentów.

W 2016 r. do tut. urzędu wpłynęło wezwanie od Burmistrza Miasta i Gminy w Suchedniowie znak: N.310.123.2016 z dnia 29.03.2016 r. dotyczące przedłożenia w Urzędzie Miasta i Gminy w Suchedniowie deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości Skarbu Państwa za rok 2016.

W odpowiedzi na ww. pismo Burmistrza Miasta i Gminy w Suchedniowie Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa pismem znak: GG-II.680.11.31.2016 z dnia 05.04.2016 r. wniósł (podobnie jak w roku 2007 r. po otrzymaniu wezwania od Prezydenta Miasta Skarżysko-Kamienna dotyczącego przedłożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za rok 2007, bądź wyjaśnienia przyczyn jej niezłożenia) o rozpatrzenie przedmiotowej sprawy wskazując ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1420/2002.

Burmistrz Miasta i Gminy w Suchedniowie po otrzymaniu ww. pisma Starosty Skarżyskiego znak: GG-II.680.11.31.2016 z dnia 05.04.2016 r. nie podjął już żadnych dalszych czynności w sprawie, przez co w ocenie Starosty Skarżyskiego, reprezentującego Skarb Państwa potwierdził słuszność przytoczonych argumentów, podobnie jak miało to miejsce w 2007 r., kiedy Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna po otrzymaniu podobnego pisma z wyjaśnieniami nie podjął już żadnych dalszych czynności w tożsamej sprawie.

Mając na uwadze m.in. powołane wyżej sytuacje Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa uważa, że treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1420/2002 jest wystarczającym argumentem uzasadniającym brak konieczności sporządzania i składania deklaracji na podatek od nieruchomości przez Starostę Skarżyskiego, jako organu reprezentującego Skarb Państwa, prowadzącego zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów tej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 23 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami 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:

- 1) ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- 2) zapewniają wycenę tych nieruchomości;
- 3) uchylony
- 4) zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- 5) wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności;
- 6) współpracują z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;

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

7a) wydierżawiają, 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;

8) podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;

9) składają wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, z zastrzeżeniem ust. 3;

2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;

3) użytkownikami wieczystymi gruntów;

4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,

b) jest bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem ust. 2.

Nie można jednak staroście przypisać woli posiadania we własnym imieniu tychże nieruchomości, co skutkuje stwierdzeniem, że nie może on być uznany za ich posiadacza, a zatem nie może być mu przyznany status podatnika podatku od nieruchomości.

Powyższe znajduje potwierdzenie w ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt III SA 1420/2002, z którego wynika jednoznacznie, że reprezentowanie właściciela – Skarbu Państwa (art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie czyni starosty posiadaczem nieruchomości w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Nadmienić tutaj należy również, że w ww. Wystąpieniu Pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach znak: WK.60.19.2021 z dnia 20.10.2021 r. wskazano, że przedmiotowe deklaracje na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2018-2019 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów sporządzać należy na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zmianami).

Mając powyższe na uwadze, Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa informuje, że starosta nie jest jedynym organem reprezentujący własność Skarbu Państwa - ujawnioną w rejestrze ewidencji gruntów i budynków, prowadzonym na terenie powiatu skarżyskiego. Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, nie ma zatem kompetencji do reprezentowania całego mienia państwowego przysługującego Skarbowi Państwa. Nieruchomości, dla których w rejestrze ewidencji gruntów i budynków widnieje zapis: „własność Skarb Państwa” nie należy traktować,

że są to nieruchomości stanowiąca własność Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Starostę Skarżyskiego, prowadzącego zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, prowadzi zasób nieruchomości Skarbu Państwa, w którym zawierają się nieruchomości dla których posiada tytuł własności. Zasób ten starosta prowadzi na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i gospodaruje nieruchomościami znajdującymi się w tym zasobie, mając na uwadze przestrzeganie zasad prawidłowej gospodarki zgodnie z przepisami ww. ustawy.

Ponadto, w odniesieniu do stwierdzenia w ww. Wystąpieniu Pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach znak: WK.60.19.2021 z dnia 20.10.2021 r. nieprawidłowości i uchybienia w zakresie gospodarki mieniem Skarbu Państwa polegające m. in. na zaniechaniu przez starostę sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek leśny za lata 2018-2019 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, wyjaśnia się, że Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa prowadzi zasób nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z jej zapisami art. 2 pkt 3 ustawa ta nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1275).

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają jedynie charakter uzupełniający w kwestiach, które nie zostały uregulowane w ustawie o lasach.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Mając powyższe na uwadze, Starosta Skarżyski, reprezentujący Skarb Państwa, uważa, że za lata 2018-2019 prawidłowo nie sporządzano deklaracji na podatek od nieruchomości oraz deklaracji na podatek leśny w zakresie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów, gdyż żaden przepis prawa nie nakłada na starostę takiego obowiązku.

Starosta Skarżyski
Artur Berus

Do wiadomości:

Wojewoda Świętokrzyski

- art. 11b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899
(korespondencja e-PUAP)

Podpis złożony w pliku "19_zastrzezenie RIO.pdf.t.xades" przez "Artur Berus" w dniu 2021-11-03 09:07:06, certyfikatem kwalifikowanym o numerze seryjnym 410183143168897507767895555417214998343181910521 wydanym przez 2.5.4.97=VATPL-5260300517,CN=COPE SZAFIR - Kwalifikowany,O=Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A.,C=PL, został poprawnie zweryfikowany na podstawie listy CRL o numerze seryjnym 14900 z dnia 2021-11-03T07:46:57Z.