

UCHWAŁA

Dnia 10 lipca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa A. C.
przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Prezydenta Miasta O.
o ustalenie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 10 lipca 2015 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w O.
postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2015 r.,

"Czy Prezydent Miasta reprezentujący Skarb Państwa w postępowaniu o aktualizację opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może umocować pracownika Urzędu Miasta do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty, czy jednak czynność ta w zakresie aktualizacji opłaty jako czynność cywilnoprawna należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta?"

podjął uchwałę:

Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej może udzielić pełnomocnictwa do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (art. 11 ust. 1 i art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jedn. tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).

UZASADNIENIE

Powódka A. C. zakwestionowała podwyższenie opłaty rocznej na rok 2010 z tytułu użytkowania wieczystego działek gruntu będących własnością Skarbu Państwa, dokonane pismem pozwanego z dnia 21 grudnia 2009 r. Pismo to zostało podpisane przez pracownika Urzędu Miasta O. - zastępcę Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta O. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. nie uwzględniło wniosku powódki o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona. Od decyzji podjętej w dniu 29 lutego 2012 r. wniosła sprzeciw.

Sąd Rejonowy w O. wyrokiem z dnia 7 października 2014 r. ustalił wysokość opłaty rocznej na lata 2010, 2011 i 2012 w odniesieniu do dwóch działek, z którym powódka nie zgodziła się i wniosła apelację.

Sąd Okręgowy w O. przy rozpoznawaniu apelacji powódki powziął poważne wątpliwości dotyczące uprawnień prezydenta miasta na prawach powiatu do umocowania pracownika urzędu miasta do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu dotychczasowej wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, którym dał wyraz w zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Prawo użytkowania wieczystego ma charakter cywilny i podlega regulacji Kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 518, ze zm., dalej: „u.g.n.”). Kodeks cywilny określa treść, zakres i zasady wykonywania prawa użytkowania wieczystego, natomiast w ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowane zostały: sposób powstania tego prawa oraz zasady i tryb ustalenia opłat z tytułu wykonywania go. Stronami stosunku użytkowania wieczystego są Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego będący właścicielami nieruchomości gruntowej, oraz osoba fizyczna lub prawna, której oddano nieruchomość w użytkowanie wieczyste (art. 232 § 1 k.c.).

Oplaty stanowią ekwiwalent pieniężny za możliwość korzystania przez użytkownika wieczystego, z wyłączeniem innych osób, z gruntu będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; są zatem świadczeniami cywilnoprawnymi, przewidzianymi w art. 238 k.c. Cywilnoprawny charakter mają także czynności związane z oznaczaniem wysokości opłat rocznych, w tym ich aktualizacji oraz spory wynikające na tym tle, jako dotyczące należności pieniężnych (por. uchwały Sądu Najwyższego z: 21 kwietnia 1994 r., III CZP 36/94, OSNCP 1994, nr 11, poz. 209 i 25 sierpnia 1995 r., III CZP 96/95, OSNCP 1995, nr 12, poz. 173; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, ONSA i WSA z 2014, nr 2, poz. 20 oraz wyroki NSA: z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 843/05, niepubl., z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06, niepubl., postanowienie NSA z dnia 3 października 1997 r., I SA 1333/97, OSP 1998, nr 3, poz. 57). Przepisy regulujące ustalanie i pobieranie opłat należą do kategorii przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Tryb zmiany (aktualizacji) wysokości opłaty rocznej określony został w art. 78 do art. 81 u.g.n. Inicjowany jest wypowiedzeniem przez właściwy organ tej opłaty i złożeniem oferty przyjęcia nowej jej wysokości. Wypowiedzenie jest jednostronną czynnością prawną, która zmienia oznaczoną umowę o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w zakresie wysokości obowiązującej opłaty. Spory dotyczące aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste rozstrzygane są dwustopniowo, w postępowaniu administracyjno-sądowym (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 1996 r., K 11/95, OTK Zb.Urz.1996, nr 2, poz. 9). W pierwszej kolejności do ich rozpatrzenia dochodzi w postępowaniu administracyjnym przez samorządowe kolegia odwoławcze. Dopiero po zakończeniu tego postępowania każda ze stron może żądać rozstrzygnięcia sporu przez sąd powszechny. Taki sposób ochrony prawnej stwarza stan przejściowej niedopuszczalności drogi postępowania sądowego w sprawach, o których mowa w art. 78 u.g.n. Drugi etap postępowania przed sądem powszechnym rozpoczyna skuteczne złożenie sprzeciwu od orzeczenia kolegium przez którąkolwiek ze stron, a wniosek użytkownika wieczystego o ustalenie, że aktualizacja jest nieuzasadniona lub uzasadniona w mniejszym zakresie, który rozpoczął postępowanie przed kolegium, zastępuje pozew.

Stronami postępowania administracyjnego oraz sądowego są wieczysty użytkownik i właściciel nieruchomości. Jeżeli nieruchomość będąca przedmiotem użytkowania wieczystego stanowi własność Skarbu Państwa, to w wymienionych postępowaniach jest on reprezentowany przez „właściwy organ” (art. 78 ust. 1, 3 i 4, art. 79 ust. 2 i 6, art. 80 ust. 1 u.g.n.), którym w zakresie gospodarowania nieruchomościami, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n., jest starosta. W myśl art. 4 pkt 9b¹ przepis art. 11 ust. 1 u.g.n. stosuje się także do prezydenta miasta na prawach powiatu. W odniesieniu do mienia jednostek samorządu terytorialnego organami reprezentującymi te jednostki są ich organy wykonawcze.

Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że pojęcie "właściwy organ" oznacza ustawowo określony organ osoby prawnej, która jest właścicielem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, uprawniony do podejmowania za właściciela czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a w tym stosunku użytkowania wieczystego. Czynności tego organu są traktowane jako działania samego właściciela nieruchomości, także w odniesieniu do czynności podejmowanych przez użytkownika wieczystego przeciwko właścicielowi nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Organ składający oświadczenie, o którym mowa w art. 78 ust. 1 u.g.n., ma obowiązek wskazać osobę prawną, za którą podejmuje tę czynność. Ten sam obowiązek trzeba odnieść do każdego innego oświadczenia składanego w ramach trybu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, przewidzianego w art. 78-81 u.g.n. W odniesieniu do Skarbu Państwa chodzi zatem o podmiot, który podejmuje czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami i reprezentuje właściciela w tej sferze działania, nie zaś o jego organ ustrojowy, oznaczony w ustawie. Takie stanowisko dotyczące reprezentacji właściciela nieruchomości wyrażone zostało w orzecznictwie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 3 października 2002 r., I CKN 448/01, niepubl.; z dnia 25 maja 2007 r., I CSK 30/07, OSNC - ZD, nr B, poz. 33 i z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 263/08, niepubl.); jest także aprobowane w nauce prawa i podziela je Sąd Najwyższy w składzie rozstrzygającym przedstawione zagadnienie prawne.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym

Skarb Państwa w sprawach gospodarowania jego nieruchomościami jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Uprawnienia starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) wskazane w tym przepisie zostały poszerzone, stosownie do art. 11a u.g.n., o czynności prawne lub czynności procesowe podejmowane na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa. Uprawnienie starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) obejmuje zatem podejmowanie na rzecz i w interesie Skarbu Państwa czynności prawnych i faktycznych, udział w sprawach administracyjnych oraz w postępowaniach przed sądem powszechnym, związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, uregulowanych w dziale drugim ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym również wykonywanie czynności dotyczących obrotu nieruchomościami i ich obciążania. Odnosi się to tak do nieruchomości stanowiących zasób nieruchomości Skarbu Państwa, wskazany w art. 21 u.g.n., jak i do nieruchomości będących jego własnością, które nie są objęte tym zasobem (art. 13 i 18 u.g.n.).

Zakres kompetencji starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) uregulowany został szeroko. W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się trafnie, że treść przepisów art. 11 i art. 11a u.g.n. wskazuje na domniemanie uprawnień, które podlegają wyłączeniu jedynie przez wyraźne wskazanie na ich ograniczenie lub kompetencję innego organu w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami albo w innych ustawach (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08, OSNC 2009, nr 6, poz. 79). Do przepisów szczególnych ustawy, wyłączających tę reprezentację należą przepisy nakładające na starostę obowiązek uzyskania zgody wojewody na dokonanie określonej czynności prawnej - art. 13 ust. 2a, art. 14 ust. 1-5, art. 23 ust. 1 pkt 7, art. 32 ust. 1a, art. 46 ust. 4, art. 84 ust. 3 u.g.n. oraz przyznające wojewodzie uprawnienia wskazane w art. 37 ust. 3, 4 u.g.n. Ponadto przepisy art. z art. 51-53, 57 ust. 1-3 oraz z art. 58 u.g.n. przyznają określone kompetencje Ministrowi Skarbu Państwa, a przepisy art. 60 ust. 1-4, art. 60a oraz art. 61 u.g.n. ministrowi do spraw administracji publicznej. Z art. 11 ust. 1 wynika również wyłączenie zawarte w przepisach innych ustaw, jak na przykład art. 90 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 469); art. 12

ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 196); art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1153); art. 6 i 7 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 712); art. 24 ust. 1 a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1187); art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412). Żadne z tych wyłączeń nie obejmuje nieruchomości, której spór dotyczy.

Przepis art. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm., dalej: „u.s.p.”) stanowi, że funkcję organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują rada miasta i prezydent miasta; miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Zgodnie z art. 92 ust. 3 u.s.p., ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. W tym zakresie pozycja prezydenta miasta na prawach powiatu jest taka sama, jak pozycja wójta (burmistrza). W orzecznictwie przyjęte zostało, że takie uregulowanie statusu miasta na prawach powiatu wskazuje, że prezydentowi miasta zostały powierzone uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu samorządu powiatowego i z zakresu samorządu gminnego. Pogląd ten dominuje także w nauce prawa. Wykonuje on zatem zarazem zadania starosty i na podstawie art. 26 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej: „u.s.g.”) jest organem wykonawczym gminy. Nałożone na niego zadania realizuje z udziałem pracowników urzędu miasta (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2006 r., I OSK 346/05, z dnia 20 kwietnia 2011 r., II OSK 702/10, niepublikowane i postanowienie z dnia 9 grudnia 2002 r., III RN 90/02, niepubl.). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu miasta prezydent określa w regulaminie organizacyjnym wydawanym w formie zarządzenia. Prezydent miasta na prawach powiatu jest jednoosobowym organem wykonawczym i samodzielnie podejmuje czynności związane z prawami

majątkowymi i składaniem oświadczeń woli w odniesieniu do mienia miasta (art. 46 u.s.g.) w związku z art. 92 ust. 3 u.s.p.). Może on upoważnić do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem miasta jednoosobowo zastępcę prezydenta albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą, a także udzielać pełnomocnictwa innym osobom do działania w imieniu gminy.

Starostę wybiera rada powiatu, jest on członkiem zarządu i zgodnie z art. 34 ust. 1 u.s.p., organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Jego kompetencje określa art. 34, art. 35 i art. 38 u.s.p. Oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (art. 48 ust. 1 u.s.p.). Zgodnie z art. 48 ust. 2 u.s.p., 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 zatem do tych kompetencji dotyczących powiatu, uprawnienie do ich wykonywania w mieście na prawach powiatu posiada prezydent miasta.

Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach związanych z gospodarowaniem jego mieniem przez starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu), stosownie art. 11 ust.... i art. 11a w związku z art. 4 pkt 9 i pkt 9b¹ u.g.n., dotyczy tych jednoosobowych podmiotów, których zadania przewidziane w ustawie o samorządzie powiatowym zostały rozszerzone. Należy postrzegać ją w ramach relacji cywilnoprawnych dotyczących funkcjonowania osoby prawnej w obrocie prawnym, jeżeli przepis szczególny nie przewiduje zastosowania instrumentów właściwych dla relacji administracyjnoprawnych. Obejmuje ona zarówno czynności cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne. Wykonywanie obowiązków dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dokonywane być powinno przy pomocy urzędów, odpowiednio starostwa powiatowego i urzędu miasta.

Cywilnoprawny charakter ustalania wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego wskazuje na stosowanie do podejmowanych czynności prawnych

przepisów Kodeksu cywilnego, jeżeli odrębnych regulacji nie zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami ani nie przemawia za tym uwzględnienie publicznego charakteru tego mienia. W art. 95 k.c. przewidziana została zasada dopuszczalności podejmowania czynności prawnych przez przedstawiciela lub pełnomocnika (art. 96 k.c.), a wyjątki od tej zasady mogą wynikać z przepisu ustawy albo właściwości czynności prawnej.

Działanie za pośrednictwem przedstawiciela wynika z przepisu ustawy. Pełnomocnictwo powstaje w drodze umocowania, wynikającego z wyraźnego oświadczenia woli do działania w imieniu uprawnionego złożonego innej osobie. Może być udzielone także w sposób dorozumiany. Za szczególny wypadek dorozumianego pełnomocnictwa uznać należy umocowanie płynące z przydzielenia kompetencji, wynikających ze struktury osoby prawnej, dla osób zajmujących się określonymi sprawami w konkretnej jednostce organizacyjnej tej osoby prawnej. Tego rodzaju pełnomocnictwo musi być odróżnione od upoważnienia do dokonywania czynności faktycznych, które nie jest równoznaczne z pełnomocnictwem do czynności prawnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2003 r., II CKN 46/01, niepubl.). Z kolei w wyroku z dnia 8 maja 2001 r., IV CKN 354/00, (niepubl.) Sąd Najwyższy stwierdził, że udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną o charakterze upoważniającym. Czynność ta upoważnia pełnomocnika do dokonywania czynności prawnych w imieniu i ze skutkiem dla mocodawcy. Umocowanie to trwa, co do zasady, tak długo, jak długo pełnomocnictwo nie zostanie odwołane (art. 101 § 1 in principio k.c.) albo nie wygaśnie (art. 101 § 2 k.c.), z zastrzeżeniem odmiennej woli mocodawcy.

Udzielenie pełnomocnictwa innej osobie do działania w imieniu mocodawcy, w oznaczonym w pełnomocnictwie zakresie, następuje w drodze jednostronnej czynności prawnej. Jest ono samoistnym stosunkiem prawnym, nawet jeżeli zostało zawarte w ramach innej czynności prawnej. Wola mocodawcy do realizowania jego interesu przez inną osobę musi być jednoznaczna, może wynikać także z powierzenia podejmowania określonych czynności w ramach obowiązków służbowych. Oznaczenie pełnomocnika powinno być dokonane w sposób umożliwiający jego identyfikację. Pełnomocnik, podejmując czynność prawną

w imieniu mocodawcy, ma obowiązek wskazania, że działa w jego imieniu. Określenie rodzaju pełnomocnictwa, z czym wiążą się wymagania dochowania formy pisemnej, czy aktu notarialnego (art. 98 i art. 99 k.c.), oznaczenia rodzaju czynności (ogólne, przekraczające zakres zwykłego zarządu, rodzajowe), ograniczenie czasu wykonywania pełnomocnictwa, w tym dla podjęcia czynności ściśle określonej, należy do kompetencji mocodawcy, wyartykułowanej w treści oświadczenia woli, podlegającego wykładni przewidzianej w art. 65 § 1 k.c. Czynności podejmowane przez pełnomocnika podlegają interpretacji według zasad z art. 65 § 1 k.c., w odniesieniu do istnienia umocowania i zgodności z jego zakresem, przy uwzględnieniu ogólnych zasad wskazanych w art. 103 § 1 i 2 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2014 r., II CSK 190/13, niepubl.).

W odniesieniu do reprezentacji Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu przewidzianej w art. 11 i art. 11a u.g.n. i w przepisach regulujących aktualizację wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (art. 78 do 81 u.g.n.) nie doszło do wyłączenia możliwości działania prezydenta przez pełnomocnika. Nie ma podstaw do uznania, że charakter tej reprezentacji, czy też czynności podejmowanych w jej ramach, sprzeciwia się umocowaniu innych osób do działania w imieniu prezydenta. Względem na specyfikę reprezentacji, wynikającą z działania w imieniu i na rzecz podmiotu publicznego oraz publiczny charakter przedmiotu objętego gospodarowaniem, nie stanowi przeciwwskazania do stosowania instytucji pełnomocnictwa. Korzystanie z pomocy pełnomocnika w realizowaniu obowiązków wynikających z gospodarowania nieruchomościami państwowymi, jest uzasadnione względami sprawności i efektywności tego działania. Podkreślenia wymaga, że dozwolone co do zasady działanie przez pełnomocnika akceptowane jest także w odniesieniu do wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wskazanych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1224). Uregulowanie zawarte w art. 17 ust. 2 i 4 tej ustawy przewiduje szerokie uprawnienia do udzielania pełnomocnictw przez kierowników urzędów państwowych. W przepisie art. 18 Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa upoważniony został do zlecenia osobom prawnym i fizycznym dokonywania

określonych czynności prawnych i faktycznych w zakresie ich właściwości, poprzez udzielanie im stosownych pełnomocnictw, a w porozumieniu z właściwymi organami administracji rządowej do udzielania kierownikom urzędów państwowych lub innych państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej upoważnień do wykonywania zadań określonych art. 2 pkt 5 do 8, które związane są z gospodarowaniem mieniem i kontrolą wykonywania zadań dotyczących przekształceń własnościowych. Regulacje te podyktowane zostały koniecznością zapewnienia właściwej efektywności gospodarowania mieniem państwowym, z uwagi na dokonywanie tego przez podmioty prowadzące szeroką działalność w ramach znacznie rozbudowanych struktur organizacyjnych.

Możliwość reprezentowania jednostek samorządu terytorialnego przez pełnomocników wynika z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.), stanowiącego, że kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa, który może, zgodnie z art. 57 ust. 5 upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności województwa. W odniesieniu do samorządu powiatu, art. 48 ust. 2 u.s.p. przewiduje, że 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. Przepis art. 46 ust. 1 u.s.g. stanowi, 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. W uchwale z dnia 3 października 2003 r., III CZP 63/03 (OSNC 2004, nr 12, poz. 188) Sąd Najwyższy uznał, że zwrot „upoważnienie” zawarty w tym przepisie ma charakter ustrojowy i nie dotyczy udzielenia pełnomocnictwa przewidzianego w art. 95 k.c. Ustanowienie pełnomocnika na ogólnych zasadach nie zostało ograniczone ani wyłączone. Jakkolwiek pogląd o ustrojowym charakterze wymienionego „upoważnienia” nie

został jednolicie zaakceptowany przez przedstawicieli doktryny, to zgodnie przyjmowane jest stanowisko, że nie doszło do wyłączenia możliwości ustanowienia pełnomocnictwa innym podmiotom na ogólnych zasadach. Reprezentacja gminy została ujęta zbyt wąsko, co może utrudniać realizowanie jej zadań. Nie ma racjonalnych powodów dla takiego ograniczenia.

Przedstawione uregulowania potwierdzają możliwość realizowania zadań Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego z udziałem pełnomocników, powołanych przez organy uprawnione do ich reprezentacji. Wskazanie grona osób, z którego powinni wywodzić się pełnomocnicy, podyktowane było założeniem, że zadania te powierzyć należy osobom obeznanym z zagadnieniami będącymi przedmiotem działalności, łatwości kontaktu z nimi oraz możliwości kontroli prawidłowości wykonywania zakresu umocowania, co daje gwarancję właściwej dbałości o mienie publiczne. Jest to założenie racjonalne, umożliwiające efektywne realizowanie zadań.

Reprezentacja Skarbu Państwa wskazana w art. 11 u.g.n. została przekazana osobom sprawującym swoje ustawowe zadania w powiecie, które gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa mogą realizować z udziałem odpowiednio starostwa powiatowego i urzędu miejskiego. Przepisy art. 11 i art. 78 do 81 u.g.n. nie zawierają odesłania do art. 48 ust. 2 u.s.p., nie wskazują też innego trybu i form, które powinny być stosowane przy realizacji obowiązków związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa. Należało zatem przyjąć, że stosować trzeba przepisy właściwe dla działań podmiotu, któremu powierzono wykonywanie zadań Skarbu Państwa, jako adekwatne dla tych zadań. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do innych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych organom samorządu terytorialnego. Oznacza to, że prezydent miasta na prawach powiatu będący organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa posiada uprawnienie do udzielenia pełnomocnictwa osobom wymienionym w art. 48 ust. 2 u.s.p. do złożenia oświadczenia o wypowiedzeniu stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości, które rodzi skutki dla Skarbu Państwa. Nie ma argumentów przemawiających za koncepcją obowiązku

osobistego realizowania tych zadań przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu, skoro z przepisu art. 11 i art. 78 u.g.n. oraz pozostałych uregulowań tej ustawy nie wynika powinność ich osobistego działania, ani ograniczenie reprezentacji w zakresie ustanawiania pełnomocnika. Wniosku przeciwnego nie można wywieść także z wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej tych uregulowań.

Z tych względów podjęto uchwałę, jak w sentencji.