



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 12 czerwca 2019 r.

WA-0280/44/2019

Pan

Bolesław Chwarścianek

Wójt Gminy Czarnków

W związku z wnioskiem z dnia 20 maja 2019 r. (doręczonym w dniu 22 maja 2019 r.), dotyczącym odpłatnego przejęcia przez Gminę Czarnków infrastruktury rekreacyjno-sportowej (plac zabaw przy przedszkolu publicznym, trybuna sportowa przy boisku, siłownia zewnętrzna przy placu zabaw) wybudowanej przez Stowarzyszenie na nieruchomości stanowiącej własność Gminy uprzednio użyczonej temu Stowarzyszeniu przez Gminę, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu informuje, co następuje.

Zgodnie z art. 13 pkt 11 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) Izba udziela wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych: jednostkom samorządu terytorialnego, związkom metropolitalnym, związkom międzygminnym, stowarzyszeniom gmin oraz stowarzyszeniom gmin i powiatów, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym, stowarzyszeniom powiatów, samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym, innym podmiotom, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa wielkopolskiego. Wyjaśnienia na podstawie tego przepisu są udzielane wówczas, gdy wniosek nie dotyczy prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, wnioskodawca wskaże konkretny przepis lub przepisy z zakresu finansów publicznych, którego (których) stosowanie rodzi wątpliwości i ma być przedmiotem wyjaśnień Izby oraz dołączy opinię prawną radcy prawnego urzędu zawierającą stanowisko w tym przedmiocie.

Z treści wniosku wynika, że nie zawiera on prośby o wyjaśnienie w sprawie dotyczącej stosowania przepisów o finansach publicznych, a prośbę o udzielenie odpowiedzi na konkretne pytania i wskazanie postępowania w przedstawionych we wniosku okolicznościach (udzielenie pomocy prawnej). Rozstrzygnięcie powyższych kwestii również nie należy do kompetencji

regionalnych izb obrachunkowych. Ponadto do wniosku nie została dołączona opinia radcy prawnego urzędu.

Tutejsza Izba zauważa również, że pomimo wskazania przepisów ustawy o finansach publicznych mających być przedmiotem wyjaśnienia – treść pytań objętych wnioskiem ma typowo cywilistyczny charakter, nie dotyczy zaś stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych.

Niemniej jednak tut. Izba wskazuje na ogólne regulacje prawne dotyczące kwestii podniesionych we wniosku.

Biorąc pod uwagę cel umowy użyczenia z dnia 8 czerwca 2017 r. (dalej: „Umowa”), wyrażony w postanowieniu § 2, oraz opis faktycznie dokonanych na użyczonej nieruchomości naniesień (inwestycji), wskazanych w piśmie Stowarzyszenia z dnia 16 kwietnia 2019 r., należy przyjąć, że cała „infrastruktura rekreacyjno-sportowa”, która miałaby być obecnie – jak można sądzić z wniosku i tam przedstawionej koncepcji – przedmiotem umowy sprzedaży zawartej między Gminą (jako kupującym) a Stowarzyszeniem (jako sprzedawcą), stała się już *ex lege* – wskutek samego połączenia z przedmiotową nieruchomością gruntową – jej częścią składową (art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.; dalej: „k.c.”), a więc nie jest i nie może być przedmiotem odrębnych od prawa własności nieruchomości praw rzeczowych, w tym prawa własności (art. 47 § 1 k.c.), a tym samym nie może też być przedmiotem umowy, mającej za przedmiot przeniesienie tej własności ze Stowarzyszenia na Gminę (choćby dlatego, że Stowarzyszeniu nie przysługuje co do tej „infrastruktury rekreacyjno-sportowej” przymiot właściciela).

Z uwagi na powyższe oraz uwzględnivszy fakt, że naniesienia na gruncie Gminy były dokonywane przez Stowarzyszenie w związku z umową użyczenia, jedyną w tym przypadku instytucją, którą można rozważać w kontekście rozliczeń za te naniesienia, wydaje się być instytucja rozliczenia nakładów poczynionych przez Stowarzyszenie, jako biorącego do używania.

Wskazana powyżej kwestia ewentualnego rozliczenia nakładów na nieruchomość, poczynionych przez Stowarzyszenie, została precyzyjnie przez strony Umowy określona w postanowieniach jej § 10, zgodnie z którymi: *„Po zakończeniu umowy, biorący w użyczenie zwróci przedmiot umowy użyczającemu w stanie niepogorszonym w stosunku do stanu przejęcia bez dochodzenia od użyczającego zwrotu nakładów, które biorący do użyczenia poczynił w stosunku do użyczonej nieruchomości. Odstępstwo od w/w zasady jest możliwe, tylko w przypadku gdy strony umowy ustalą inne warunki w formie pisemnej stanowiącej aneks do niniejszej umowy”*.

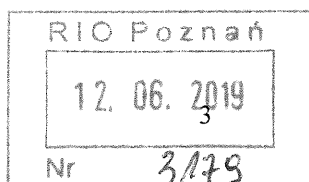
Takie umowne unormowanie przez strony umowy kwestii nakładów na użyczaną nieruchomość ma co najmniej dwa istotne – z punktu widzenia przedmiotu wniosku i stawianych w nim pytań – skutki prawne.

Pierwszy jest ten, że eliminuje konieczność poszukiwania właściwej podstawy prawnej – w ramach danego, konkretnego stosunku prawnego użyczenia – do rozliczania ewentualnych nakładów poczynionych względem rzeczy użyczonej przez biorącego do używania (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt III CZP 125/09). Nie ma więc w tym przypadku potrzeby analizowania, czy do powstania i zakresu ewentualnych roszczeń Stowarzyszenia z tytułu takich nakładów należy stosować przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia, czy też przepisy o zleceniu, czy wreszcie jakiekolwiek inne reguły rozliczania takich nakładów, dające się wyprowadzić z jakichś innych regulacji prawnych, których zastosowanie dałoby się uzasadniać tak czy inaczej zrekonstruowaną wolą stron, zawierających konkretną umowę użyczenia.

Drugim bowiem skutkiem unormowania z § 10 jest ten, że wyłącznie tam wyrażona zasada, na którą obie strony zgodziły się przy zawarciu Umowy, będzie rządziła ewentualnym powstaniem i treścią roszczenia o zwrot nakładów na użyczaną nieruchomość, przysługującego Stowarzyszeniu wobec Gminy. Zasada ta jest natomiast taka, że Stowarzyszeniu nie przysługują i nie będą przysługiwać w przyszłości żadne roszczenia wobec Gminy z tytułu jakichkolwiek nakładów na nieruchomość, bez względu na ich wartość, charakter, zgodność lub niezgodność z celem Umowy, itd. Dla ewentualnej zaś zmiany tej zasady i wykreowania jakiegokolwiek roszczenia o „zwrot nakładów” (jakiegoś zatem ich rozliczenia na rzecz Stowarzyszenia przez Gminę), strony Umowy zastrzegły konieczność uprzedniego zawarcia, i to z zachowaniem formy pisemnej, aneksu do Umowy, który ustalałby szczegóły takiego roszczenia lub roszczeń. Z opisu stanu faktycznego, zawartego we wniosku, oraz z przedstawionych wraz z wnioskiem dokumentów, wynika zaś, że takiego aneksu do Umowy nie zawarto. Nie ma też możliwości jego zawarcia obecnie, bowiem Umowa uległa już – jak wszystko na to zdaje się wskazywać – rozwiązaniu (wygaśnięciu, wyekspirowaniu), a to wobec faktu zawarcia jej na czas „nieokreślony” (§ 3 Umowy), przy równoczesnym uczynieniu już przez biorącego do używania (Stowarzyszenie) użytku z przedmiotowej nieruchomości w sposób odpowiadający Umowie (§ 2 Umowy oraz art. 715 k.c.).

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie tut. Izby, nie jest możliwe – z zachowaniem zasad prawa cywilnego i z poszanowaniem woli stron wyrażonej w Umowie – przeprowadzenie przedstawionej we wniosku koncepcji „odkupienia” przez Gminę od Stowarzyszenia „infrastruktury rekreacyjno-sportowej”, wzniesionej na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Gminy.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.



PREZES IZBY
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 6 września 2019 r.

WA-0280/44/1/2019

Pan
Bolesław Chwarścianek
Wójt
Gminy Czarnków

W związku z wnioskiem z dnia 8 sierpnia 2019 r. (doręczonym w dniu 13 sierpnia 2019 r.), dotyczącym rozliczenia nakładów poniesionych przez Stowarzyszenie na infrastrukturę rekreacyjno-sportowej (plac zabaw przy przedszkolu publicznym, trybuna sportowa przy boisku, siłownia zewnętrzna przy placu zabaw) wybudowaną na nieruchomości stanowiącej własność Gminy uprzednio użyczonej temu Stowarzyszeniu przez Gminę, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu informuje, co następuje.

W pierwszej kolejności tut. Izba wskazuje, że złożony wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych dotyczy sprawy infrastruktury rekreacyjno-sportowej wybudowanej przez Stowarzyszenie rozwoju Wsi Kuźnica Czarnkowska, Radosiew i Radolinek (zwane dalej „Stowarzyszeniem”) na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Czarnków uprzednio użyczonej temu Stowarzyszeniu przez Gminę Czarnków, tzn. sprawy, w której tut. Izba udzieliła już wyjaśnień pismem z dnia 12 czerwca 2019 r. (znak: WA-0280/44/2019).

W wyjaśnieniach tych tut. Izba – oprócz wskazania na konsekwencje prawne, jakie płyną z zaprezentowanego przez gminę stanu faktycznego sprawy – poinformowała Wójta Gminy Czarnków o kompetencjach regionalnych izb obrachunkowych, w tym szczegółowo przedstawiła sposób realizacji przez tut. Izbę zadania wynikającego z art. 13 pkt 11 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.). Poinformowała przy tym wyraźnie, że w zakresie udzielania wyjaśnień na wnioski składane przez gminy na podstawie ww. przepisów, nie mieszczą się wnioski zawierające prośby o wskazanie sposobu postępowania w konkretnej

i indywidualnej sprawie i to o charakterze cywilnoprawnym, a Gmina Czarnków powinna samodzielnie rozstrzygnąć sprawę, ewentualnie skorzystać z pomocy prawnej podmiotów świadczących pomoc prawną, do których – co należy jeszcze raz podnieść – nie należy regionalna izba obrachunkowa.

Ponadto tut. Izba zauważa, że w obu wystąpieniach w różny sposób przedstawiono okoliczności faktyczne sprawy. Z wniosku doręzonego w dniu 22 maja 2019 r. i dołączonego do wniosku pisma Stowarzyszenia wyraźnie wynika, że Stowarzyszenie zorganizowało już na nieruchomości użyczonej mu przez Gminę Czarnków całą infrastrukturę określoną w § 2 umowy użyczenia NR XIII/214/2017 z dnia 8 czerwca 2017 r., tj. plac zabaw dla dzieci wraz z wyposażeniem oraz siłownię zewnętrzną, a nawet uczyniło coś więcej, tj. wybudowało także trybunę sportową przy boisku, która nie była przewidziana przez § 2 wskazanej umowy. Natomiast w kolejnym, nowym wniosku, Gmina Czarnków wskazuje na „częściowe wykonanie zapisów zawartych w § 2 umowy” i zdaje się wskazywać na wybudowanie jedynie siłowni zewnętrznej.

Niezależnie od powyższego tut. Izba wskazuje, że wydatkowanie środków publicznych – zgodnie z art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – powinno następować w sposób określony w ustawie. Przede wszystkim należy wskazać tu na ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

W ustawie tej sformułowane zostały zasady dokonywania wydatków publicznych. I tak zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych „Wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

Jak wskazuje Małgorzata Cilak „przepis ten przewiduje kilka zasad obowiązujących przy dokonywaniu wydatków, które muszą być spełnione łącznie. Są to: celowość i oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość. Celowość oznacza, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego. Oszczędność wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadanie na odpowiednim poziomie jakościowym. Uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów jest określane jako efektywność wydatków. Optymalny dobór metod i środków służących

osiągnięciu założonych celów określa się skutecznością wydatków. Ponoszenie wydatków w określonych terminach określa się zasadą terminowości”. (M. Cilak [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz – Komentarze LEX).

Jednakże nie są to jedyne zasady, jakie obowiązują gminę przy dokonywaniu wydatku rozumianego jako „rozchód środków pieniężnych z kasy lub z rachunku bankowego, tj. rzeczywisty wypływ środków z jednostki” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 839/12). Ustawa o finansach publicznych przewiduje jeszcze inne zasady w tym zakresie, jak chociażby:

- zasadę planowości wynikającą z jej art. 44 ust. 1, wyrażającą się w tym, że „wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: (...) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych”;
- zasadę legalności, z której wynika, że „jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków” (art. 44 ust. 2).

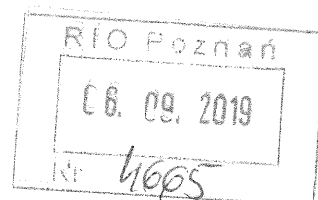
Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do przestrzegania wszystkich wyżej wymienionych zasad, jak również innych zasad wydatkowania środków publicznych obowiązujących na gruncie ustawy. Organ gminy nie może stosować przepisów ustawy o finansach publicznych i wynikających z nich zasady w sposób wybiórczy i postępować w sposób zgodny tylko z jedną z zasad, z pominięciem lub wręcz z naruszeniem pozostałych zasad. Należy przy tym wskazać na szczególną rolę zasady legalności. Z piśmiennictwa wynika, że „zasada legalności wydatków wskazuje, że dokonywanie wydatków musi być oparte na przepisach prawa, wskazujących w sposób jednoznaczny zakres oraz sposób realizacji zadań finansowych. Należy przez to rozumieć normy materialnoprawne zawarte w odrębnych przepisach, które ze względu na bardzo szeroki katalog oraz zakres zostały uregulowane na wielu płaszczyznach”.

Nawiązując do sprawy wynikającej z wniosku o wyjaśnienia, trzeba stwierdzić, że nie jest możliwym przyjęcie takiego rozwiązania, które byłoby zgodne z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ale jednocześnie naruszałoby zasadę zawartą w art. 44 ust. 2 tej ustawy. Innymi słowy: nie można, z powołaniem się na celowość, oszczędność, efektywność, skuteczność i terminowość, postępować wbrew przepisom regulującym umowę użyczenia określonym w ustawie Kodeks cywilny w związku z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.).

Zauważyć też należy, że naruszenie zasad wydatkowania środków publicznych może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) penalizuje bowiem zachowanie polegające na dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (art. 11 ust. 1 ustawy).

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

PREZES IZBY
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska



mm