



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.0441/91/28/1/2021

Gdańsk, dnia 1 lipca 2021 r.

**Pan
Maciej Urbanek
Wójt Gminy Pszczółki
ul. Pomorska 18
83-032 Pszczółki**

wnioskiem doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 15 czerwca 2021 r., zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie problematyki związanej z dopuszczalnymi formami przekazywania gminie przez właścicieli nieruchomości świadczeń pieniężnych na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej w kontekście m.in. art. 148 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).

Przede wszystkim na uwagę zasługują regulacje prawne art. 144 ust. 1 oraz wskazanego wyżej art. 148 ust. 4 ww. ustawy. Z pierwszego przepisu wynika ogólna zasada, że: *Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich*. Z kolei, jak podano w art. 148 ust. 4 ww. ustawy: *Na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej*.

Warto zauważyć, że ustawodawca nie rozstrzygnął formy prawnej, w jakiej właściciel lub użytkownik miałby wносить świadczenia pieniężne w związku z budową poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W ocenie tut. Izby nie wydaje się jednak dopuszczalne w podanym kontekście przedmiotowym, aby środki pieniężne były przekazywane przez ww. podmioty na rzecz gminy w drodze darowizn. Z punktu widzenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, niewątpliwie darowizna na mocy art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 38 z późn. zm.) może stanowić dochód gminy. Należy jednakże wskazać, że z perspektywy cywilnoprawnej, darowizna jest świadczeniem - nieodpłatnym i ta cecha decyduje o jej bycie prawnym. Jak trafnie wskazano w wyroku sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt I ACa 360/15): *Nieodpłatność, jako istotna przesłanka (element) darowizny, decyduje o jej bycie prawnym. Charakter ten traci świadczenie spełnione w celu uzyskania określonego świadczenia ekwiwalentnego. Dlatego polecenie, z zasady niepozostające w sprzeczności z istotą darowizny, nie może polegać na nałożeniu takich obowiązków, które odbierają czynności charakteru działanej pod tytułem darmym. Może to wystąpić w szczególności wtedy, gdy obciążenie wynikające z polecenia na rzecz darczyńcy stanowi równoważnik świadczenia tegoż darczyńcy; wypełnienie polecenia może w takiej sytuacji stać się oczekiwaną odpłatą za otrzymane przysporzenie, co zniweczy jego nieodpłatny charakter. Pod znakiem zapytania stanie wówczas uzgodniony zamiar stron i to, czy strony rzeczywiście traktowały tę czynność jako darowiznę*.

W kontekście podanego stanu faktycznego, w ocenie tut. Izby, nie wystąpiłaby kluczowa przesłanka umowy darowizny, czyli ww. nieodpłatność, skoro w istocie rzeczy beneficjent środków (gmina) odliczałby te środki od ustalonej opłaty adiacenckiej.

Niezależnie od tej okoliczności, sam fakt zastosowania darowizny dla przekazywania ww. świadczeń jest wątpliwy, z uwagi na fakt, że darowizna wypełniałaby kryteria z art. 893 Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), z którego wynika, że: *Darczyńca może włożyć na obdarowanego obowiązek oznaczonego działania lub zaniechania, nie czyniąc nikogo wierzycielem (polecenie)*. Ta forma darowizny (z poleceniem) zasadniczo nie może występować w relacjach pomiędzy darczyńcą a beneficjentem darowizny o statusie jednostki samorządu terytorialnego, bowiem tego typu darowizna mogłaby powodować naruszenie samodzielnych kompetencji organów tej jednostki w kształtowaniu wydatków budżetu.

W ocenie tut. Izby niedopuszczalność w podanym zakresie przedmiotowym stosowania form prawnych ww. darowizn dla przekazywania świadczeń przez podmioty na rzecz gminy (w związku z budową poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej) nie wyklucza jednak możliwości skorzystania z innych rozwiązań prawnych. Do takiego wniosku uprawnia m.in. uzasadnienie przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 listopada 2018 r. (sygn. akt I SA/Gd 812/18), w którym, po pierwsze - nie podważono możliwości pobierania przez gminę zaliczek na poczet opłaty adiacenckiej w kontekście ww. art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, po drugie, przypisano tym świadczeniom cechy opłat publicznoprawnych pobieranych w związku z realizacją zadań własnych gminy. W stanie faktycznym tej sprawy, gmina zawierała z właścicielami/użytkownikami wieczystymi umowy, w ramach których podmioty te wpłacały zaliczki na poczet ww. opłaty adiacenckiej, a gmina zobowiązywała się wtórnie do przeznaczenia tych zaliczek na poczet wspomnianych opłat.

Z uwagi na ww. okoliczności poddaję Panu pod rozważenie ocenę poruszanej problematyki w szerszej perspektywie, w tym, w uwzględnieniu innych dopuszczalnych prawnie form wnoszenia świadczeń pieniężnych przez właścicieli/użytkowników wieczystych w związku z budową poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązujących wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Roman Fandrejewski

Zastępcą Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

- 1) Członkowie Kolegium w/m.
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m.
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku