



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W LUBLINIE

20-027 Lublin, ul. Karłowicza 4 IX p., tel. 81 467 91 27

Lublin, 17 sierpnia 2022 r.

RIO.V.070.49.2022

Pan Jakub Banaszek
Prezydent Miasta Chełm
ul. Lubelska 65
22-100 Chełm

Szanowny Panie Prezydencie

W związku z otrzymanym w dniu 2 sierpnia 2022 r. pismem w sprawie wydania opinii w zakresie stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych złożonym w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) przedstawiam stanowisko tutejszej izby we wnioskowanym zakresie.

W opisywanym w Pana piśmie stanie faktycznym Miasto Chełm proponuje zawarcie umowy użyczenia nieruchomości gruntowej położonej w Chełmie, przy ul. Ceramicznej (działki o numerach: 55/2 o powierzchni 6690 m² i 55/3 o powierzchni 6239 m²) stanowiącej własność Województwa Lubelskiego i znajdującej się w trwałym zarządzie budżetowej jednostki organizacyjnej Samorządu Województwa - Lubelskiego Medycznego Studium Zawodowego w Chełmie. Na użyczonej nieruchomości Miasto zamierza dokonać nakładów inwestycyjnych polegających na budowie pełnowymiarowego boiska do piłki nożnej ze sztuczną nawierzchnią.

Z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 poz. 1634 z późn. zm.) wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Gmina nie może zatem przeznaczać środków finansowych na zaspokajanie potrzeb wspólnoty bez związku z ustawami szczególnymi, w których zadania te zostały określone. Z treści przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że każdy wydatek ze środków publicznych może być dokonany tylko na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami. W świetle ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) gmina wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W szczególności

zadania własne obejmują między innymi sprawy: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, polityki prorodzinnej, ochrony środowiska i przyrody, promocji gminy. Zadania te obejmują także przedsięwzięcia z zakresu inwestycji w infrastrukturę społeczną, w tym sportową.

Umowa użyczenia została zdefiniowana w art. 710 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.). Wynika z niego, że przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu przez czas oznaczony lub nieoznaczony na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że umowa ta sprowadza się do motywowanego chęcią pomocy, dobroczynnością lub inną bezinteresowną pobudką przysporzenia przez użyczającego korzyści. Natomiast z punktu widzenia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) umowa użyczenia spełnia wymogi prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt. 11 tej ustawy między innymi każda umowa cywilnoprawna, na podstawie której właściciel upoważnił inny podmiot do zabudowy własnego gruntu, tworzy stosunek zobowiązaniowy w rozumieniu art. 353 § 1 Kodeksu cywilnego i daje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 211/06).

Z przedstawionego opisu wynika, że wymieniona inwestycja mieści się w katalogu zadań własnych gminy. Przepisy prawa nie określają natomiast, że gmina może realizować zadania publiczne wyłącznie przy wykorzystaniu nieruchomości stanowiących jej własność.

Mając na uwadze powyższe, tutejsza Izba zwraca uwagę, iż przy realizacji zamierzonego przedsięwzięcia Miasto powinno mieć w szczególności na uwadze art. 44 ust. 3 ww. ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nim wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny – z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W praktyce oznacza to, że umowa użyczenia powinna należycie zabezpieczać interes majątkowy gminy poprzez zastosowanie możliwie długiego okresu jej obowiązywania (przy czym wobec zamierzonej znacznej wartości nakładów zaproponowany okres 10 lat nie wydaje się okresem wystarczająco długim) oraz rozliczenia nakładów po jej wygaśnięciu z uwzględnieniem środków zainwestowanych przez Miasto na obcym gruncie. W ten sposób zostanie zabezpieczony interes finansowy jst.

W przypadku zachowania powyższych warunków w ocenie tutejszej Izby w opisanym w Pana piśmie przypadku nie będzie ryzyka naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Jednocześnie informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, prowadząc działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową przedstawia wyłącznie swoje stanowisko i nie jest upoważniona do wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach ani do dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa.

Zastępca Prezesa

Piotr Prystupa

