



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

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

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

Poznań, dnia 5 czerwca 2019 r.

WA-0280/43/2019

Pan
Dariusz Strugała
Burmistrz
Jaraczewa

W związku z wnioskiem z dnia 20 maja 2019 r. (doręczonym w dniu 22 maja 2019 r.), dotyczącym realizacji przez gminę inwestycji na gruncie, do którego nie przysługuje jej tytuł prawny, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Otwarty katalog zadań własnych gminy, a więc takich, które będą służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, zawiera art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zadania realizowane przez gminę muszą więc służyć ogółowi mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 ustawy).

Podkreślić należy, że powołane wyżej przepisy nie stanowią samoistnej podstawy do żadnych działań władczych organów gminy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 507/14). O tym, iż dokonanie wydatku z budżetu gminy musi być powiązane z realizacją konkretnego, określonego w odrębnych przepisach zadania, stanowi art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

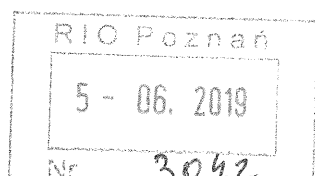
W tym kontekście, przy ocenie przedsięwzięcia pn. Zagospodarowanie terenu przestrzeni publicznej we wsi „Rusko” jako zadania własnego gminy, nie sposób pominąć istotnej okoliczności, jaką jest realizacja projektu (inwestycji) na nieruchomości, do której Gmina nie posiada tytułu prawnego. Zgoda proboszcza Parafii – właściciela gruntów na wykonanie prac, oraz Rady ds. Ekonomicznych Archidiecezji Poznańskiej na zamianę gruntów z Gminą, nie wystarczy do uznania istnienia prawa Gminy do nieruchomości. W art. 48 i 191

ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.) wyrażona została zasada prawna związania własności budynków i innych rzeczy połączonych trwale z gruntem z własnością tego gruntu (superficies solo cedit). Zgodnie z tą zasadą to, co jest z gruntem trwale związane, jest własnością właściciela gruntu, choćby nawet nie przyczynił się do jego powstania.

Sfinansowanie z budżetu gminy i z innych środków publicznych urzędzeń na działce parafii byłoby przysporzeniem majątkowym parafii. Budowa obiektów na terenach należących do innych podmiotów prawnych nie należy do zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, nie znajduje również uzasadnienia w przepisach art. 43 ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 380, z późn. zm.), z którego wynika, że inwestycje sakralne i kościelne są finansowane ze środków własnych kościelnych osób prawnych (parafii). Oznacza to, że co do zasady, nie ma podstaw prawnych, aby finansować z budżetu gminy zadania, których realizacja miałyby nastąpić na nieruchomościach niestanowiących własność danej gminy.

Prawo własności polega na tym, że gmina może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy – ruchomych i nieruchomości – zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (art. 140 Kodeksu cywilnego). O przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych decydują samodzielnie podmioty mienia komunalnego przy zachowaniu jednakże wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa (art. 45 ustawy o samorządzie gminnym). Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 ustawy o samorządzie gminnym). W procesie realizacji zadań własnych gmina ma prawo wykorzystywać zarówno swój majątek, jak i majątek cudzy, do którego posiada tytuł prawny. Nie musi to być prawo własności. Gmina może objąć we władanie nieruchomość w oparciu o np. umowę użyczenia czy najmu. Dokonując nakładów na takim gruncie, koniecznym jest zabezpieczenie interesów gminy, tak aby należycie rozliczyć poniesione nakłady. Wybór konkretnych rozwiązań prawnych pozostaje tu w gestii gminy (i na jej odpowiedzialność).

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



PREZES IZBY
G. Wróblewska
Gryzyna Wróblewska