REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.63.96.50.1.2024

Gdańsk, dnia 3 października 2024 r.

Pan
Michał Pasieczny
Burmistrz Miasta Rumi
Urząd Miasta Rumia
ul. Sobieskiego 7
84-230 Rumia

Szanowny Panie Burmistrzu,

wnioskiem z dnia 16 września 2024 r., doręczonym w dniu 17 września 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie problematyki związanej z dopuszczalnością ustanowienia hipoteki na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miejskiej Rumia w celu zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie projektu z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przez fundację.

We wstępie należy podkreślić, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie http://www.gdansk.rio.gov.pl/ (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści ww. wniosku z przykrością stwierdzam, że nie spełnia on ww. wymogów, jakie zostały przewidziane dla wniosków o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, w związku z tym, że przedmiotem wniosku nie może być pytanie o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, a takie cechy posiada przedłożone zapytanie. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku **nie jest bowiem uprawniona do wydawania opinii prawnych** w indywidualnych sprawach i problemach wnioskującego, lecz jedynie do **ogólnych interpretacji przepisów związanych z funkcjonowaniem finansów publicznych.**

Z uwagi na powyższe Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku zmuszona jest do odmowy udzielenia szczegółowej odpowiedzi na złożone zapytanie.

Odnosząc się ogólnie do poruszonej problematyki należy wskazać na następujące aspekty prawne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że hipoteka stanowi ograniczone prawo rzeczowe, co wynika z art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.). Z punktu widzenia poruszonej problematyki znaczenie ma również art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145), gdzie postanowiono, że, z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności **nieruchomości** mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także **mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi**, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

Z powyższego wynika, że, co do zasady, prawnie dopuszczalne jest ustanowienie hipoteki jako ograniczonego prawa rzeczowego, w tym na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego.

Należy jednocześnie dodać, że na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) – do wyłącznej właściwości rady gminy należy **podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy**, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i **obciążania nieruchomości** oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. W orzecznictwie sądowym akcentuje się, że poprzez pojęcie "zasad" należy rozumieć zbiór podstawowych kierunków postępowania organu wykonawczego, przewidzianych do konkretyzacji, z pominięciem szczegółowych postanowień w tym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 726/23). Zatem, to rada gminy wyznacza ogólne kierunki postępowania wójta w podanym wyżej zakresie przedmiotowym, przy czym, o ile nie wprowadziła ograniczeń w przedmiocie ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych w postaci hipotek, o tyle wójt gminy (gospodarujący mieniem komunalnym) władny będzie podjąć decyzję co do ustanowienia hipoteki w konkretnym stanie faktycznym. Należy bowiem zaznaczyć, że rada gminy władna jest wprowadzać przesłanki stosowania ograniczonych praw rzeczowych, w tym stosowanie takich rozwiązań w ściśle określonych przypadkach.

Mając na uwadze opisane wyżej uwarunkowania prawne, w ocenie tut. Izby, do oceny organu wykonawczego gminy należy weryfikacja konkretnego stanu faktycznego przez pryzmat przywołanych wyżej regulacji prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad obciążania nieruchomości wprowadzonych przez radę gminy. Dokonanie dopiero tych kompleksowych ustaleń pozwoli na podjęcie decyzji odnośnie dopuszczalności ustanowienia hipoteki w konkretnym stanie faktycznym.

Niezależnie od powyższego należy również dodać, że nawet istnienie formalnej legitymacji organu wykonawczego do ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych nie oznacza, że organ jest zwolniony z obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących gospodarowania mieniem. W tym zakresie na uwagę zasługuje m.in. art. 50 ww. ustawy *o samorządzie gminnym*, w którym postanowiono, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Dodatkowo, w kontekście podanych informacji w treści wniosku (punkt D) budzi wątpliwości opcja ustanowienia hipoteki na nieruchomościach o statusie lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu komunalnego, z uwagi na uprawnienia przysługujące najemcom określone przepisami ustawy z dnia 21 czerwca

2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725).

Uzupełniająco (w nawiązaniu do informacji zawartych w części E złożonego wniosku) wskazuję, że w piśmie tut. Izby z dnia 21 lipca 2021 r. (znak RP.0441/113/33/1/2021) wskazano m.in., że: (…) *kwota zabezpieczenia hipotecznego (stanowiąca prawne zabezpieczenie spłaty zobowiązania) nie wpisuje się w żadną z ww. kategorii tytułów dłużnych.*

Jednocześnie pragnę podkreślić, że udzielone w ramach niniejszego pisma wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych są wyłącznie stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Uprzejmie proszę również o zastosowanie się do wymogów dotyczących składania kolejnych wniosków – zgodnie z informacją zamieszczoną na wstępie niniejszego pisma.

Z poważaniem

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
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.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl