

Opole, dn. 04 października 2012r.

Opole, 04.10.12
Helsińska Fundacja Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

dotyczy: nieruchomości przy Pl. Piłsudskiego 10 w Opolu


Odpowiadając na Państwa pismo nr 1180/42077/2012/KPW/MCH/KZ z dnia 31.08.2012r. informuję, że zgodnie z załączoną opinią radcy prawnego Urzędu Miasta Opola, obowiązujące przepisy (m.in. ustawy o finansach publicznych) ograniczają możliwość sfinansowania przez Gminę Opole kosztów remontów budynków niebędących jej własnością.

Nadmieniam, że mając na uwadze zapisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Gmina Opole ponosi bieżące koszty związane z utrzymaniem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (m.in. utrzymanie czystości, wywóz odpadów, przeprowadzanie niezbędnych przeglądów wymaganych prawem budowlanym). Ponadto wykonywane są naprawy związane z bieżącą eksploatacją i konserwacją, a także remonty związane z usuwaniem stanów zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców (zwłaszcza remonty wynikające z decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu).

Mając powyższe na uwadze w budynku przy Pl. Piłsudskiego 10 w Opolu zostały zrealizowane prace remontowe w zakresie naprawy sufitu klatki schodowej na ostatniej kondygnacji w/w budynku oraz naprawy stopni schodowych.

Informuję również, że w roku bieżącym została przeprowadzona kontrola Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu w zakresie utrzymania budynku przy Pl. Piłsudskiego 10 w Opolu. Dokonana kontrola nie wykazała wad i uchybień, które nie zezwalałyby na jego dalsze użytkowanie.

Otrzymują :
1. Adresat
2. aa

Zastępca Prezydenta Miasta

Krzysztof Początek

Opinia prawna – nasz znak ZRP.074.00127.2012

Dot. pisma z dnia 12.09.2012r. nr ZZK-E-7021.1.29.2012.EB

Zgodnie z art. 44 ust.1 ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych /Dz.U. z 2009r. Nr 157 poz. 1240 z póź.zm./

„Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej;
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

3. 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.
4. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.”

Z powyższego przepisu wynika upoważnienie przedmiotowe do wydatkowania środków publicznych.

Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego **tytułu prawnego**, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Upoważnienie (podstawę prawną) do dokonywania wydatków publicznych stanowi między innymi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych.

W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz zasadę "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje". Organom gminy wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy" (uchwała RIO w Katowicach z dnia 27 października 2004 r., 178/XXXIV/2004 OwSS 2005, nr 1, poz. 35, LEX nr 135328). W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno to, na co zezwalają ustawy (wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92 ONSA 1993, nr 4, poz. 113; wyrok NSA z dnia 20 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99 FK 2000, nr 4, s. 45-50, LEX nr 44134)

Zgodnie z art. 2 ust.1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego /Dz.U. z 2005r. nr 31 poz.266 z póź.zm./

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

... 10) mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, **a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;**”

Zgodnie z art. 21 ust.1 pkt 1 i 2 w/w ustawy :

„Rada gminy uchwała:

- 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy."

Rady Miasta Opola podjęła uchwałę NR LI/527/09 RADA MIASTA OPOLA z dnia 28 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Opole na lata 2009-2013.

Z § 2 w/w uchwały oraz przepisów ustawy wynika, że w skład zasobu mieszkaniowego gminy wchodzi lokale a nie nieruchomości budynkowe o nie uregulowanym stanie prawnym.

1. Mieszkaniowy zasób Gminy Opole obejmuje:

- lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;"

II. Nieruchomości budynkowych znajdujące się w zarządzie Gminy muszą znajdować się w odpowiednim stanie technicznym.

W związku z powyższym organy nadzoru budowlanego mogą w oparciu o art. 81 c ust. 2 Prawa budowlanego w drodze postanowienia, na inwestora, właściciela lub zarządcę budynku obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz w myśl także, którego organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, mogą nałożyć, w drodze postanowienia, na inwestora, właściciela lub zarządcę budynku obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz.

Ponadto na podstawie art. 66 w/w ustawy :

W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:

- 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo
- 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo
- 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo
- 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia

- właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 1-3, właściwy organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu, jeżeli występują okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie.

Prowadzenie zarządu nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym ma charakter prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia a zatem w oparciu o przepisy art. 752 i nast. kodeksu cywilnego także w zakresie zwrotu wydatków.

Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia nie może być zakwalifikowane jako czynność prawna.

Jest to z pewnością zdarzenie prawne, którego skutkiem prawnym jest powstanie stosunku prawnego obligacyjnego między prowadzącym cudzą sprawę a zainteresowanym. Jest więc swoistym źródłem zobowiązania. Stosunek prawny w ten sposób powstały ma charakter pozaumowny. Samo prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia jest więc innym czynem zgodnym z prawem, który wywołuje skutki prawne niezależnie od woli działającego. określanym w doktrynie jako działanie prawne

Jeżeli stosunek prawny, na gruncie którego dokonano nakładów, nie reguluje ich rozliczenia, wówczas, zgodnie z art. 230 k.c., mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 224-226 k.c. Przepisy te mają też zastosowanie wprost, gdy nakłady dokonywane były bez wiedzy czy zgody właściciela, a więc nie na podstawie umowy z nim zawartej.

Dopiero wówczas, gdy okaże się, że umowa stron, ani przepisy regulujące dany stosunek prawny nie przewidują sposobu rozliczenia nakładów, jak również nie ma podstaw do stosowania wprost lub odpowiednio art. 224-226 k.c., zastosowanie znajdzie art. 405 k.c., bowiem przepisy art. 224-226 k.c. mają charakter szczególny wobec art. 405 k.c.

Dla ochrony własności ustawodawca uruchamia roszczenie windykacyjne (a także negatoryjne), ochronę windykacyjną wzbogacając zaś określone roszczenia uzupełniające (art. 224-225 k.c.). Z drugiej wszakże strony należy też uwzględnić przeciwstawne („wyrównawcze”) roszczenie posiadacza o zwrot nakładów. Wszak w granicach określonych prawem roszczeniu windykacyjnemu właściciela posiadacz może przeciwstawić własne roszczenie o zwrot nakładów na rzecz (art. 226 k.c.).

Rozliczeniu podlegają „nakłady” na rzecz dokonane przez posiadacza w okresie jego posiadania. Ustawodawca nie określa jednak tego pojęcia. W ślad za literaturą można zaś uznać, że nakłady stanowią wszelkiego rodzaju wydatki na rzecz. Przybierają one różną postać. Należą tu przede wszystkim nakłady przybierające postać widocznych ulepszeń w postaci wzniesienia budynku lub innego urządzenia, dokonanej przebudowy, instalacji urządzeń domowych

Rozliczenie nakładów następuje według przesłanek określonych normą art. 226 k.c.

Roszczenie posiadacza o zwrot nakładów zależy od subiektywnego czynnika dobrej lub złej wiary posiadacza; z uwzględnieniem szczególnej jeszcze sytuacji posiadacza w dobrej wierze od chwili, w której dowiedział się o wytoczeniu powództwa windykacyjnego.

W praktyce najczęściej posiadacz dochodzi zwrotu nakładów dlatego, że właściciel wytoczył przeciwko niemu powództwo windykacyjne. W takim wypadku posiadacz może dochodzić swych roszczeń albo w odrębnym pozwie, albo w pozwie wzajemnym, albo wreszcie przez zgłoszenie w procesie windykacyjnym zarzutu zmierzającego do realizacji przysługującego mu według art. 461 k.c. prawa zatrzymania.

Odrębnie zaś trzeba wspomnieć, że w warunkach określonych prawem posiadaczowi przysługuje zasadniczo pieniężne roszczenie o zwrot nakładów.

W związku z tym należy też zauważyć, że wartość nakładów oblicza się według stanu i cen z chwili wydania rzeczy.

Samoistny posiadacz w dobre wierze może żądać zwrotu nakładów koniecznych o tyle, o ile nie mają pokrycia w korzyściach, które uzyskał z rzeczy (art. 226 § 1 zd. 1 k.c.).

Zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają wartość rzeczy w chwili jej wydania właścicielowi (art. 226 § 1 zd. 2 k.c.).

Ustawodawca dokonuje tu rozróżnienia nakładów „koniecznych” oraz „innych”, wiążąc z tym odmienne przesłanki dla ewentualnego roszczenia o zwrot nakładów.

W związku z tym należy stwierdzić, że nakładami koniecznymi są wydatki, których celem jest utrzymanie rzeczy w stanie zdatnym do normalnego korzystania, zgodnie z przeznaczeniem.

Mieszczą się tu wydatki na remonty i konserwację rzeczy, dokonanie zasiewów, utrzymanie inwentarza, podatki oraz inne świadczenia publiczne, ubezpieczenia rzeczy

Natomiast nakłady nie odpowiadające temu celowi, a więc nakłady zmierzające do ulepszenia rzeczy („nakłady użyteczne”) albo nadanie jej cech odpowiadających szczególnym upodobaniom posiadacza („nakłady zbytkowne”) stanowią rodzaj innych nakładów w rozumieniu art. 226 k.c.

Posiadaczowi w dobrej wierze roszczenie o zwrot nakładów koniecznych przysługuje o ile dokonane nakłady „nie mają pokrycia w korzyściach, które uzyskał z rzeczy”.

Samoistny posiadacz w dobrej wierze zachowuje pobrane pożytki cywilne/ czynsz/, jeżeli stały się w tym czasie wymagalne (art. 224 § 1 zd. 2 k.c.)

Jeżeli wierze osiągnął korzyści niższe od poczynionych nakładów - przysługuje mu Posiadaczowi samoistnemu w dobrej wierze roszczenie o zwrot „innych nakładów”, jednakże pod warunkiem („o ile”), że „zwiększają wartość rzeczy w chwili jej wydania właścicielowi” (art. 226 § 1 zd. 2 k.c.).

Niezbędne jest zatem porównanie wartości rzeczy przed i po dokonaniu nakładów oraz jej wartości z daty zwrotu rzeczy.

Decydujące znaczenie ma wartość rzeczy w chwili jej wydania właścicielowi. Jeżeli więc poczynione nakłady uległy amortyzacji przed jej wydaniem właścicielowi, posiadacz nie może domagać się zwrotu ich wartości

Wytoczenie powództwa windykacyjnego p-ko Gminie przez właściciela budynku

W przypadku wytoczenia powództwa windykacyjnego przez właściciela roszczenie posiadacza w dobrej wierze pogarsza się jeżeli dokonał nakładów po wytoczeniu powództwa.

Według właściwego przepisu (art. 226 § 1 zd. 3 k.c.), gdy nakłady były dokonane po tej chwili, „może on żądać jedynie zwrotu nakładów koniecznych”. Odpada więc możliwość żądania zwrotu „innych” nakładów.

W przypadku „nakładów koniecznych”, dopuszcza się bezwzględny obowiązek rozliczenia się właściciela z posiadaczem, nie stawiając warunku kompensat z korzyściami uzyskanymi z rzeczy. Obowiązuje bowiem równoległa zasada, że samoistny posiadacz w dobrej wierze, gdy już dowiedział się o wytoczeniu powództwa windykacyjnego, obowiązany jest zwrócić właścicielowi pobrane od tej chwili pożytki, których nie zużył, jak również uiścić wartość tych, które zużył (art. 224 § 2 zd. 2 k.c.).

Najgorsza jest sytuacja posiadacza w złej wierze ponieważ samoistny posiadacz w złej wierze może żądać jedynie zwrotu „nakładów koniecznych”, i to tylko o tyle, o ile właściciel „wzbogaciłby się bezpodstawnie” jego kosztem (art. 226 § 2 k.c.).

Użyte sformułowanie zawiera odesłanie do przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 i n. k.c.). Nakazuje więc oceniać roszczenie posiadacza o zwrot nakładów według reżimu prawnego bezpodstawnego wzbogacenia (por. E. Skowrońska-Bocian (w:) *Kodeks...* s. 538).

Brak jest podstaw prawnych do wydatkowania środków publicznych na remonty w budynkach - w których Gmina Opole nie jest właścicielem lecz samoistnym posiadaczem i sprawującym wyłącznie zarząd budynkiem - z powodu braku podstawy prawnej wynikającej z przepisów ustawy o finansach publicznych.

W zakresie ponoszenia wydatków przez wynajmującego/Gminę Opole/ na lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach o nie uregulowanym stanie prawnym to zastosowanie będzie miał przepis art. 2 ust.1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego /Dz.U. z 2005r. nr 31 poz.266 z późn.zm./

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

.. 10) mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy.

z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, **a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów;**"

Zgodnie z w/w przepisem lokale pozostające w posiadaniu samoistnym gminy /bez tytułu prawa własności/ należą do zasobu mieszkaniowego gminy a zatem wydatki na przystosowanie i utrzymanie lokalu w stanie zdatnym do używania obciążają wynajmującego.

Art. 662. § 1 k.c.

„Wynajmujący powinien wydać najemcy rzecz w stanie przydatnym do umówionego użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu.”

Podstawą prawną do wydatkowania środków publicznych będzie zatem art. 44 ust.1 ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych /Dz.U. z 2009r. Nr 157 poz. 1240 z póź.zm./

„Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej;
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W związku z powyższym uważam, że :

1/ wydatkowanie środków publicznych na remonty budynków / części poza powierzchnią lokali / o nieuregulowanym stanie prawnym może mieć miejsce na podstawie realizacji obowiązku określonego wyłącznie decyzjach organów nadzoru budowlanego w oparciu o przepisy prawa budowlanego.

2/wydatki na lokale znajdujące się w budynkach o nieuregulowanym stanie prawnym a zarządzanych przez gminę znajdują uzasadnienie w zakresie określonym przepisem art. 662. § 1 k.c. i na podstawie art. 44 ust.1 ustawy z dnia 27.08.2009r. o finansach publicznych /Dz.U. z 2009r. Nr 157 poz. 1240 z póź.zm./.

RADCA PRAWNY

Andrzej Bychawski

Opis 26.09.2014