



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 sierpnia 2018 r.

Poz. 6170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.311.2018.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 7 pkt 3 uchwały Nr LII/366/18 Rady Gminy Duszniki z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych z zasobu nieruchomości Gminy Duszniki - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Nr LII/366/18 Rady Gminy Duszniki została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 34 ust. 6, art. 68 ust. 1 pkt 7, art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 lipca 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. Rada Gminy Duszniki podjęła uchwałę w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych z zasobu nieruchomości Gminy Duszniki.

W świetle § 7 pkt 3 uchwały, na wniosek osoby zainteresowanej nabyciem lokalu, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały, cena lokalu może zostać rozłożona na raty zgodnie z ustawą oraz zasadą, iż „wierzytelność Gminy Duszniki w stosunku do nabywcy z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości na raty podlega zabezpieczeniu hipotecznemu”.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższą regulacją Rada Gminy Duszniki dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 70 ust. 2 zd. 2 ustawy, zgodnie z brzmieniem którego „Wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki”. Powyższe oznacza, że ustawodawca stanowiąc o zabezpieczeniu wierzytelności jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy nieruchomości, wskazał, że jednym ze sposobów takiego zabezpieczenia może być ustanowienie hipoteki. Treść art. 70 ust. 2 zd. 2 ustawy nie wyklucza tym samym innych sposobów zabezpieczenia wierzytelności.

W tym miejscu wskazania wymaga, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. Podobną regulację w tym zakresie zawiera art. 25 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że rada gminy nie może regulować w uchwale dotyczącej zasad gospodarowania mieniem tych kwestii, które mocą przepisów powszechnie obowiązujących zostały powierzone organowi wykonawczemu. Jak bowiem orzekł WSA w Gliwicach

w wyroku z dnia 11 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 701/14 „Jeżeli sprawa należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach (por. wyrok NSA z 9 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 1894/06)”. W tożsamy sposób orzekł również WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 537/14, WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 609/10, WSA w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Op 348/10.

Zatem skoro ustawodawca wskazał, że wierzytelność jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do nabywcy nieruchomości podlega zabezpieczeniu, a jednym z możliwych do zastosowania sposobów jest ustanowienie hipoteki, Rada Gminy Duszniki nie była władna do wskazywania w sposób wiążący, w jakiej konkretnie formie to zabezpieczenie powinno nastąpić, gdyż to rolą Wójta Gminy Duszniki będzie dokonanie wyboru takiego sposobu zabezpieczenia wierzytelności przysługującej Gminie Duszniki, który będzie zabezpieczał interes tej Gminy w możliwie najpełniejszy sposób.

W tym kontekście podkreślić należy, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Jak orzekł między innymi WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 listopada 2017 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 835/17: „Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (...). Zatem rada gminy nie ma prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych, a tym bardziej ich modyfikować”.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, rozwiązanie przyjęte przez Radę Gminy Duszniki narusza zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. -Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025). W myśl tej fundamentalnej zasady prawa cywilnego, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Kształtowanie postanowień umowy powinno mieć zatem miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, który podejmowany jest w oparciu o normę ustawową.

Tymczasem treść kwestionowanego zapisu uchwały, zawierająca elementy umowy cywilnoprawnej, która będzie dopiero zawierana w przyszłości, nie pozostawia stronom tej umowy żadnej swobody w tym zakresie, stawiając przy tym Wójta Gminy Duszniki jedynie w roli technicznego wykonawcy.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann