

Kłecko, dnia 19. marca 2019 r.

OPINIA

Komisji Skarg Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Gminy Kłecko
w sprawie rozpatrzenia pisma Pani ... z dnia 4. stycznia 2018 r.
(jak się wydaje pomyłkowo oznaczono rok)
złożonego w Urzędzie Miejskim Gminy Kłecko w dniu 8. stycznia 2019 r., przekazanego
Komisji przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Gminy Kłecko w dniu 5. lutego 2019 r.

Ustalenia faktyczne i prawne

W pierwszej kolejności należy wskazać, że pismo zainteresowanej nie zawiera w swej treści precyzyjnego wskazania jakie czynności kwestionuje i czego konkretnie się domaga. W piśmie nie wskazano żadnych przepisów prawa materialnego, które uzasadniałyby stwierdzenie o naruszeniu praw lub wolności autorki pisma albo uchybieniu prawu przez organy gminy. Nie powołano też żadnych przepisów prawa stanowiących podstawę zgłaszanych roszczeń.

W tym stanie rzeczy niezbędna była analiza pisma pod kątem właściwego ustalenia, co zainteresowana kwestionuje i czego w związku z tym się domaga.

Przed ustaleniem zakresu oraz charakteru prawnego podnoszonych w piśmie zarzutów, a także formułowanych wniosków i roszczeń koniecznym jest wyjaśnienie i ustalenie, co faktycznie było przedmiotem umowy dzierżawy zawartej z zainteresowaną. W przedłożonej przez Burmistrza dokumentacji związanej z niniejszą sprawą wskazywane są różne numery działek. W umowie dzierżawy zawartej z poprzednim dzierżawcą w dniu 1. września 2013 r. jako przedmiot dzierżawy wskazano ogródek o powierzchni 0,03.42 ha położony na części działki nr 218 i na części działki nr 214. Takiego samego oznaczenia działek użyto także w umowie zawartej z zainteresowaną i jej mężem w dniu 2. stycznia 2015 r. Z kolei w petycji z dnia 1 sierpnia 2016 r. złożonej przez dzierżawców gruntów oraz Wspólnotę Mieszkaniową ul. Dworcowej 12 w Kłecku, w której sprzeciwiano się budowie parkingu i ścieżki rowerowej między innymi na gruncie będącym w posiadaniu zainteresowanej, wymienia się działki nr 214/2, 217 i 218. W odpowiedzi udzielonej przez Burmistrza Gminy Kłecko w piśmie z dnia 29 września 2016 r., w której nie przychyłono się do petycji wskazuje się działkę nr 213/10. Ponownie w piśmie zainteresowanej z dnia 24 lipca 2018 r. dotyczącej możliwości kontynuowania dzierżawy wymienia się część działki nr 218 i część działki nr 214. Następnie w udzielonej odpowiedzi w piśmie Burmistrza z dnia 28 sierpnia 2018 r. jako przedmiot sprawy wskazuje się działkę nr 213/10. Wreszcie w piśmie będącym przedmiotem oceny Komisji jako przedmiot sprawy wymienia się działkę nr 213/10 i część działki nr 214/2.

Przyczyny takiego stanu rzeczy nie są jasne i nie sposób jest wyczerpująco wyjaśnić skąd bierze się taka rozbieżność oznaczenia działek, skoro przez cały czas przedmiotem zainteresowania jest ten sam grunt. Nie jest jednak rzeczą Komisji, w ramach niniejszego postępowania, dociekanie i ustalanie tych przyczyn. Tym niemniej kwestia ta winna być już jednoznacznie wyjaśniona w ramach wcześniejszych czynności, zwłaszcza przy zawieraniu umów dzierżawy z poprzednim dzierżawcą, a ostatecznie z zainteresowaną i jej mężem.

Dla potrzeb niniejszej sprawy, opierając się jedynie na dostępnej dokumentacji, nie budzi wątpliwości Komisji, że od początku przedmiotem zainteresowania osób występujących wcześniej i obecnie jest działka, która objęta została miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym w dniu 22 października 2001 r., a następnie decyzją o podziale. W świetle tego planu jasnym jest, że przedmiotem opracowania była działka nr 213/8. Następnie, prawdopodobnie wobec zabudowy części działki od strony wschodniej – garażami i przeznaczenia jej do sprzedaży ich właścicielom, decyzją Burmistrza Gminy Kłecko nr 4/2002 z dnia 17. kwietnia 2002 r. dokonano

podziału działki nr 213/8 w efekcie czego powstała (zabudowana garażami) działka nr 213/9 o powierzchni 0,15.35 ha i działka nr 213/10 o powierzchni 0,24.87. Ponadto z przedłożonej dokumentacji wynika, że całość gruntu będącego przedmiotem umowy dzierżawy zawartej w dniu 2. stycznia 2015 r. mieści się w granicach działki nr 213/10. Oczywiście należy podkreślić, że podział działki nr 213/8 dokonany po uchwaleniu planu miejscowego nie ma żadnego wpływu na ów plan.

W tym stanie rzeczy dalsza część opinii poświęcona zostanie działce nr 213/10. Wszelkie zatem oceny dotyczyć będą wymienionej działki lub jej części – będącej obecnie w posiadaniu zainteresowanej.

W ocenie Komisji, z treści pisma zainteresowanej wynikają trzy zagadnienia;

1. autorka pisma kwestionuje stanowisko Burmistrza Gminy KłECKO, co do odmowy zawarcia umowy dzierżawy gruntu będącego w jej posiadaniu i domaga się jej zawarcia,
2. w związku z pierwszym, domaga się zmiany uchwały Rady Miejskiej Gminy KłECKO Nr XXIII/129/16 z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy KłECKO poprzez objęcie tą uchwałą przedmiotowego gruntu,
3. podważa aktualność i celowość przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej Gminy KłECKO Nr XXXI/209/01 z dnia 22 października 2001 r., której część stanowi zajmowana przez nią działka i w związku z tym domaga się zmiany planu przez powrót do stanu sprzed jego uchwalenia.

We wcześniejszych pismach kierowanych do zainteresowanej oraz w piśmie z dnia 7 marca 2019 r., przedłożonym Komisji, Burmistrz Gminy KłECKO podtrzymał dotychczasowe stanowisko w przedmiocie;

1. odmowy zawarcia umowy dzierżawy z uwagi na inne przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
2. braku tym samym podstaw do zmiany uchwały Rady Gminy z dnia 20 lipca 2016 r.,
3. braku przesłanek do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 22 października 2001 r.

Zważywszy, że w trakcie badania zagadnień dotyczących problematyki poruszonej w piśmie zainteresowanej ujawniono szereg nieścisłości oraz uchybień związanych z ową problematyką, Komisja postanowiła przedstawić swe stanowisko w szerszym zakresie niż by to wynikało z samej treści pisma. Stąd też w przedstawionej opinii omówiono także zagadnienia wykraczające poza wskazaną w piśmie zainteresowanej problematykę lecz z nią związane.

Ad. 1

Bezspornym jest, że działka będąca przedmiotem sprawy jako nieruchomość należy z mocy art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2204 z późn. zm.) do gminnego zasobu nieruchomości. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje Burmistrz – art. 25 ust. 1 powołanej ustawy. W ramach gospodarowania Burmistrz m.in. wydzierżawia nieruchomości wchodzące w skład zasobu – art. 23 ust. 1 pkt 7a w związku z art. 25 ust. 2 ustawy. Decydując o przeznaczeniu określonych nieruchomości lub ich części do oddania w dzierżawę Burmistrz sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu Burmistrz podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość – art. 35 ust. 1 ustawy. Z powołanych przepisów prawa wynika więc, że organem gminy decydującym o przeznaczeniu nieruchomości gruntowej lub jej części do oddania w

dzierżawę jest Burmistrz, który spełniwszy opisane wyżej wymogi przeprowadza procedurę wyłonienia dzierżawcy, a po wyłonieniu podpisuje umowę.

Rada Gminy jest natomiast właściwa do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad wydzierżawiania nieruchomości 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 art. 18 ust. 2 pkt 9 ppkt a) ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powołanego przepisu prawa, jeżeli Rada Gminy uchwali wskazane w tym przepisie zasady, to w omawianej materii Burmistrz Gminy, co do zasady, wykonuje samodzielnie wszelkie czynności związane z wydzierżawianiem nieruchomości gruntowych należących do gminnego zasobu nieruchomości w trybie określonym przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada Miejska Gminy KłECKO dotychczas nie uchwaliła owych zasad, stąd w przypadku zaistnienia okoliczności wskazanych w powołanym przepisie prawa wydzierżawienie nieruchomości gruntowej może nastąpić wyłącznie za zgodą Rady. W każdym jednak takim przypadku uchwała Rady Gminy jest pochodną wcześniejszej decyzji Burmistrza i podjęta być może wyłącznie na jego wniosek.

Na marginesie, zauważyć należy, że dokonując badania omawianej problematyki, zdaniem Komisji, pojawiły się wątpliwości, co do stosowania się przez Burmistrza Gminy KłECKO do powołanego wymogu prawa. Przykładowo w dniu 6. września 2017 r. ogłoszono przetarg na dzierżawę 9. nieruchomości gruntowych przeznaczonych na cele upraw rolnych, na okres 5. lat. Tymczasem w bazie uchwał Rady Miejskiej Gminy KłECKO nie stwierdzono aby Rada podjęła uchwałę o wyrażeniu zgody na wydzierżawienie tych nieruchomości. Kwestia ta pozostaje jednak poza zakresem zagadnień badanych w niniejszej sprawie. Stąd nie została poddana ocenie Komisji, a powyższe stwierdzenie winno być przyjęte jako sygnalizacja wskazanej wątpliwości. Tym niemniej odnosząc się do tego zagadnienia, Komisja stoi na stanowisku, że należałoby pilnie przystąpić do opracowania owych zasad i to w pełnym zakresie wskazanym w powołanym wyżej przepisie prawa. Uchwalenie wspomnianych zasad niewątpliwie przyczyniłoby się do usprawnienia pracy zarówno Burmistrza jak i Rady Miejskiej Gminy KłECKO i pozwoliłoby wyeliminować powstające w tym zakresie nieprawidłowości.

Oceniając żądanie skarżącej zawarcia umowy dzierżawy jednoznacznie wskazać trzeba, że skoro będąca w jej posiadaniu część działki nr 213/10 nie została przeznaczona do wydzierżawienia to brak jest przesłanek do zawarcia takiej umowy. Ponadto komisja nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych, które nakładałyby na Burmistrza obowiązek zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości, która nie została objęta wykazem nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Zainteresowana nie może zatem skutecznie domagać się zawarcia umowy dzierżawy posiadanej części działki nr 213/10 i to niezależnie od przyczyn, dla których Burmistrz Gminy nie objął jej wykazem nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.

W dotychczasowej korespondencji kierowanej do skarżącej jak i w piśmie Burmistrza z dnia 7 marca 2019 r. przedłożonym Komisji wskazywano, że w świetle planu miejscowego dla działki nr 213/10 przeznaczonej pod teren parkingu, nie jest możliwe wydzierżawienie tej działki na ogródki działkowe bowiem byłoby to sprzeczne z jej przeznaczeniem w owym planie. W ramach uzasadnienia takiego stanowiska wskazano art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27. marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1945) oraz art. 35 ust. 2 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 696 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1025 z późn. zm.) - KC. Powołane przepisy prawa wprawdzie odnoszą się do zagadnień będących przedmiotem sprawy, jednakże w żadnym razie nie uzasadniają stanowiska jakoby uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłączało możliwość wydzierżawiania terenu na cel, który byłby niezgodny z jego przeznaczeniem wskazanym tym planie. Pogląd taki prowadziłby do wniosku, że od chwili uchwalenia planu miejscowego, co miało miejsce w 2001 r., możliwość wydzierżawiania była wyłączona. To zaś prowadziło do wniosku, że wydzierżawianie przedmiotowej działki przez okres 15. lat było

bezpodstawne. Co więcej prowadziłyby do sprzeczności przedstawionego stanowiska Burmistrza Gminy z faktycznym jego działaniem polegającym na podpisaniu umowy dzierżawy ze skarżącą i jej mężem w dniu 2. stycznia 2015 r.

Nie wdając się w szerszą polemikę, jednoznacznie stwierdzić należy, że ustawodawca wprost wyjaśnia to zagadnienie w art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania”.

Bezspornym jest, że w planie miejscowy uchwalonym w dniu 22 października 2001 r. nie ustalono innego sposobu tymczasowego zagospodarowania. Poza wszystkim, nie można pominąć jednej z zasadniczych kwestii dotyczącej gospodarki nieruchomościami uregulowanej w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17. maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2017 poz. 2101 z późn. zm.). Zgodnie z jego treścią „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków”. Zatem podstawę gospodarki nieruchomościami, w tym w zakresie wydzierżawiania nieruchomości, stanowić powinny dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości), w tym dla oznaczenia przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania.

Zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków Powiatowego Zarządu Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości w Gnieźnie działka nr 213/10 oznaczona jest symbolem B-RIIIa. W świetle rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2001 nr 38 poz. 454) oznaczenie to zawiera symbol użytku i symbol klasy gleboznawczej. Symbol B-R mieści się w grupie użytków gruntowych jako użytki rolne, zaś rodzaj użytku gruntowego to użytki rolne zabudowane, natomiast IIIa oznacza klasę gruntu. Nie jest zadaniem Komisji ustalenie z jakiej przyczyny działkę zakwalifikowano jako użytki rolne zabudowane. Wydaje się jednak, że oznaczenie to jest efektem wcześniejszych prac geodezyjnych obejmujących zapewne większy obszar niż obecna działka nr 213/10. Stąd celowym byłoby przeprowadzenie inwentaryzacji geodezyjnej w celu aktualizacji klasyfikacji tego użytku – gruntu

Wobec powyższego uzasadnienie stanowiska Burmistrza Gminy wyrażane w pismach kierowanych do skarżącej jak i w piśmie z dnia 7 marca 2019 r. uznać należy za chybione. Nie ma bowiem i nie było, zdaniem Komisji, żadnych przeszkód prawnych w wydzierżawieniu przedmiotowego terenu celem wykorzystywania go w sposób dotychczasowy tj. zgodny z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Tym samym zawierane wcześniej umowy dzierżawy przedmiotowej działki, zdaniem Komisji, były zgodne z prawem. W żadnym jednak razie stan ten nie rodzi uprawnień po stronie zainteresowanej do żądania zawarcia umowy dzierżawy posiadanej części działki nr 213/10.

Jak już wcześniej podnoszono skarżąca nie może skutecznie domagać się zawarcia umowy dzierżawy posiadanej części nieruchomości gruntowej i to niezależnie od przyczyn, dla których Burmistrz Gminy nie objął jej wykazem nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Zresztą przyczyny te mogą mieć różny charakter i to zarówno prawny jak i faktyczny. Nie wdając się w głębszą analizę tego zagadnienia wystarczyłoby, w ocenie Komisji, wskazać faktyczną przyczynę, że Gmina zamierza przystąpić do realizacji zagospodarowania terenu, na którym m.in. posadowiona jest przedmiotowa działka, zgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Co więcej na poparcie tak sformułowanego stanowiska celowym byłoby przytoczenie, wskazanego w piśmie Burmistrza z dnia 7. marca 2019 r., przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Poza wszystkim należy mieć na względzie, że zawarcie umowy cywilno-prawnej, w tym umowy dzierżawy, jej wykonanie, skutki nie wykonania, obowiązki stron umowy itp. pozostają w

sferze prawa cywilnego i poddane są regułom tego prawa, a w szczególności regułom określonym w Kodeksie cywilnym – KC, o ile reguły te nie zostały określone w treści umowy. Bezsprzeczne jest, że umowa dzierżawy z dnia 2 stycznia 2015 r. z zainteresowaną i jej mężem zawarta została na czas określony do dnia 31 sierpnia 2016 r. Tym samym z upływem ostatniego dnia obowiązywania umowa wygasła – dzierżawa została zakończona. Z tym też dniem po stronie dzierżawcy powstaje obowiązek, wobec braku odmiennej regulacji w umowie, zwrotu przedmiotu dzierżawy w takim stanie, w jakim powinien się znajdować stosownie do przepisów o wykonaniu dzierżawy – art. 705 KC. Dzierżawca powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki i nie może zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy bez zgody wydzierżawiającego – art. 696 KC. Zgodnie z treścią umowy mającej decydujące znaczenia dla oceny wiążącego strony stosunku prawnego, zawartej z poprzednim dzierżawcą, jak i z zainteresowaną i jej mężem, dzierżawca zobowiązywał się korzystać z przedmiotu dzierżawy według wszelkich zasad gospodarki rolnej, w szczególności uprawiać i użytkować grunty rolne, utrzymując je w odpowiedniej kulturze oraz zwrócić grunt w stanie nie pogorszonym - § 4 ust. 2 umowy.

W świetle wskazanych regulacji działka, będąca do chwili obecnej w posiadaniu zainteresowanej, winna być zwrócona Gminie KłECKO – wydzierżawiającemu w dniu 1 września 2016 r. Jednakże jeszcze przed wygaśnięciem umowy dzierżawy zainteresowana w piśmie z dnia 29 lipca 2016 r. wystąpiła o ponowne rozpatrzenie sprawy i kontynuowanie dzierżawy podnosząc m.in., że wydanie przedmiotu dzierżawy wiąże się z koniecznością usunięcia nakładów (dwóch altan, ogrodzenia, nasadzeń itp.), które nabyli od poprzedniego dzierżawcy na podstawie umowy z dnia 23 września 2014 r. W odpowiedzi Burmistrz Gminy w piśmie z dnia 29. września 2016 r. nie zmienił stanowiska w sprawie. Wskazał jednak, że z uwagi na nieokreślony termin przystąpienia do zagospodarowania działki, zainteresowana i jej mąż mają czas na uporządkowanie terenu i ewentualne przeniesienie, bądź inne zagospodarowanie nakładów do momentu realizacji inwestycji. Jednocześnie podał, że przed przystąpieniem do realizacji inwestycji zostaną o tym poinformowani. Mimo to zainteresowana w kolejnych pismach kwestionowała stanowisko Burmistrza i nie zmieniła swej postawy wbrew udzielanym jej wyjaśnieniom.

Ostatecznie w piśmie z dnia 23. sierpnia 2018 r. Burmistrz Gminy zobowiązał zainteresowaną i jej męża do uporządkowania terenu, w szczególności poprzez usunięcie wszystkich urządzeń i naniesień w terminie do dnia 31. sierpnia 2019 r. Jak się jednak wydaje nie zrobiło to na zainteresowanej większego wrażenia, skoro nie podejmuje żadnych działań w kierunku wykonania ciążącego na niej obowiązku, a wręcz przeciwnie po raz kolejny kwestionuje stanowisko Burmistrza Gminy i zmierza do jego podważenia, nie wskazując przy tym żadnych zasadnych podstaw faktycznych i prawnych.

Ubocznie jedynie podnieść należy, odnośnie ewentualnych roszczeń dotyczących nakładów, o których mowa w piśmie zainteresowanej z dnia 29 lipca 2016 r., że nie przysługują one wobec wydzierżawiającego o ile ten nie wyrazi woli ich zatrzymania. Zgodnie bowiem z przepisem art. 676 KC w związku z art. 694 KC, jeżeli dzierżawca ulepszył rzecz będącą przedmiotem dzierżawy, wydzierżawiający, może według swego wyboru albo zatrzymać ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu przedmiotu dzierżawy, albo żądać przywrócenia stanu poprzedniego. W świetle stanowiska Burmistrza reprezentującego Gminę nie budzi wątpliwości, że nie zamierza on zatrzymywać ulepszeń wyraźnie wskazując, że winny być one usunięte. O ile zainteresowana może formułować jakiegokolwiek roszczenia, to jedynie w granicach stosunku prawnego łączącego ją z poprzednim dzierżawcą na podstawie umowy z dnia 23. września 2014 r.

Zastrzeżenia komisji budzi natomiast postawa Burmistrza Gminy w zakresie należności z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotowej działki oraz z tytułu należnego podatku rolnego. Nie jest zrozumiałym dlaczego z chwilą wygaśnięcia umowy dzierżawy zaprzestano naliczania tych świadczeń. Takie zaniechanie może być uznane za przejaw niegospodarności, co niewątpliwie nie jest pożądane. Co więcej paradoksalnie zainteresowana mimo posiadania działki bez tytułu prawnego jest w lepszej sytuacji niż w okresie kiedy była dzierżawcą. Obecnie bowiem z tytułu posiadania działki nie ponosi żadnych ciężarów.

Tym czasem nie ulega wątpliwości, że po wygaśnięciu dzierżawy zainteresowana stała się

posiadaczem samoistnym – art. 339 KC, a wobec zajmowania działki bez tytułu prawnego, czego niewątpliwie ma świadomość, posiadanie jest posiadaniem w złej wierze. Ta okoliczność w myśl przepisu art. 225 Kc w związku z art. 224 § 2 KC implikuje po stronie właściciela działki (rzeczy) co najmniej, prawo domagania się wynagrodzenia za korzystanie z działki, do czego zgodnie z powołanymi przepisami prawa posiadacz samoistny w złej wierze jest zobowiązany. Należało zatem i należy obecnie ustalić wysokość owego wynagrodzenia i obciążyć nim zainteresowaną przynajmniej w wysokości nie mniejszej niż czynsz, który zainteresowana miałaby obowiązek uiszczać gdyby dzierżawa była kontynuowana.

Niewątpliwie zainteresowana jest posiadaczem samoistnym gruntu. Stąd zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. 2017 poz. 1892 z późn. zm) ciąży na niej obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego. Przy czym wysokość tego podatku winna być ustalona zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2) powołanej ustawy. Należało więc i należy ustalić wysokość należnego podatku i obciążyć nim zainteresowaną.

Ad. 2

Bezspornym jest, że uchwała Rady Miejskiej Gminy KłECKO z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy KłECKO podjęta została na podstawie art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z jego treścią zawarcie umów dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Rada Gminy może wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Podjęcie uchwały w tym przedmiocie nie następuje jednak z inicjatywy Rady lecz na wniosek Burmistrza, który jak wyjaśniono wcześniej gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości i decyduje o przeznaczeniu określonych nieruchomości lub ich części do oddania w dzierżawę.

Co do zasady, gdy zachodzą okoliczności wskazane w powołanym przepisie prawa Burmistrz, w celu wyłonienia przyszłych dzierżawców ogłasza i przeprowadza przetarg, a następnie zawiera umowę dzierżawy z wyłonionym w tym trybie dzierżawcą. Gdy jednak uzna, że istnieją podstawy do odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia takiej umowy przedkłada Radzie Gminy projekt stosownej uchwały wraz z uzasadnieniem. O ile Rada uzna stanowisko Burmistrza za uzasadnione podejmuje uchwałę, w której wyrażą zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy. Jeśli jednak przedłożony projekt uchwały nie uzyska poparcia Rady i nie zostanie podjęta uchwała w tym przedmiocie wówczas wydzierżawienie nieruchomości następuje w drodze przetargu.

Jeżeli natomiast określonej nieruchomości lub jej części Burmistrz nie zamierza oddać w dzierżawę, wówczas opisana procedura jest bezprzedmiotowa.

Mając zatem na względzie argumentację zawartą w pkt Ad. 1 dotyczącą odmowy dzierżawy części działki nr 213/10 będącej w posiadaniu zainteresowanej stwierdzić należy, że żądanie zmiany uchwały Rady Miejskiej Gminy KłECKO Nr XXIII/129/16 z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy KłECKO poprzez objęcie tą uchwałą przedmiotowego gruntu jest bezprzedmiotowe.

Ad. 3

Bezspornym jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zwany planem miejscowym) dla terenu obejmującego aktualnie działki nr 213/9 i 213/10 uchwalony został uchwałą Rady Miejskiej Gminy KłECKO Nr XXXI/209/01 z dnia 22 października 2001 r. Obejmuje zatem część działki nr 213/10 będącej w posiadaniu zainteresowanej.

Wymieniony plan miejscowy uchwalony został po dniu 1 stycznia 1995 r. stąd z mocy przepisu art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. 2018 poz. 1945) zachował moc. Nadto z mocy art. 14 ust. 8 powołanej ustawy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i z mocy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym obowiązuje na obszarze Gminy.

W przypadku obowiązującego planu miejscowego Rada Gminy może podjąć uchwałę o przystąpieniu do jego zmiany na podstawie art. 14 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie po wyczerpaniu procedury przewidzianej w art. 32 tej ustawy. Zgodnie z jego ust. 1 „W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych ... burmistrz ... dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego”. Następnie zgodnie ust. 2. „... burmistrz ... przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27”.

W świetle wyjaśnień Burmistrza Gminy zawartych w piśmie z dnia 7. marca 2019 r., Gmina w dniu 17 listopada 2016 r. zleciła opracowanie dokumentu „Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy KłECKO”, który po opracowaniu przekazany został w dniu 27. czerwca 2017 r. Następnie w dniu 11. października 2017 r. kopie dokumentu przekazano radnym Rady Miejskiej Gminy KłECKO. W ocenie Komisji, czynności te nie stanowią wypełnienia dyspozycji zacytowanego art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak bowiem wynika z poczynionych ustaleń, w poprzedniej kadencji rady, Burmistrz Gminy nie przekazał Radzie Miejskiej dokumentacji wymaganej zgodnie z zacytowanymi przepisami prawa, a także nie przygotował i nie przedłożył Radzie stosownego projektu uchwały zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2018 poz. 994 z późn. zm.). W efekcie Rada Miejska nie podjęła też wymaganej uchwały.

W tym stanie rzeczy, nie sposób jest jednoznacznie stwierdzić czy kwestionowany przez zainteresowaną plan miejscowy zachował aktualność i czy nie istnieją przesłanki uzasadniające jego zmianę. Oczywiście w świetle okoliczności podniesionych przez zainteresowaną, będących efektem jej odczuć i subiektywnej oceny, a także chęci zachowania obecnego stanu posiadania, zmiana planu nie byłaby uzasadniona. Okoliczności te, także w świetle wcześniejszych ustaleń, nie wskazują bowiem aby istniejący plan miejscowy naruszał chroniony prawem interes publiczny albo chroniony prawem interes osób trzecich, w tym zainteresowanej. Jednak nie można wykluczyć, że w trakcie procedowania zgodnie z wymogami art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ujawnią się okoliczności skutkujące koniecznością zmiany i to nie tylko przedmiotowego planu miejscowego.

Z prawnego zatem punktu widzenia uznać trzeba, że Burmistrz Gminy nie dopełnił, w poprzedniej kadencji Rady, ciążącego na nim obowiązku i to nie tylko w odniesieniu do kwestionowanego przez zainteresowaną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym Burmistrz Gminy winien w trybie pilnym podjąć niezbędne czynności i przedstawić wymagane dokumenty Radzie wraz ze stosownym projektem uchwały.

Podkreślić jednak należy, że niezależnie od stwierdzonych uchybień, uchwalony uchwałą Rady Miejskiej Gminy KłECKO Nr XXXI/209/01 z dnia 22 października 2001 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozostaje aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze Gminy KłECKO.

Wnioski i rekomendacje

W świetle przedstawionych okoliczności należy przyjąć, że zainteresowana wystąpiła do Rady Gminy korzystając z konstytucyjnego prawa obywatela przewidzianego w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z jego treścią „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami

zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.” Rozpatrywanie petycji następuje na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018 poz. 870). Skargi i wnioski rozpatrywane są natomiast na podstawie przepisów działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2096 z późn. zm.) - KPA – art. 221 ust. 1.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”.

W myśl art. 227 KPA „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”.

W świetle art. 241 KPA. „Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności”.

Kierując się dyspozycją przepisu art. 222 KPA, w ocenie Komisji, wszystkie poruszane przez zainteresowaną zagadnienia mieszczą się w granicach skargi i dlatego należy zakwalifikować je jako skargi złożone w trybie przepisu art. 227 KPA.

Reasumując, mając na względzie powołane przepisy prawa, formułowane zarzuty i wnioski oraz poczynione ustalenia faktyczne i prawne, zagadnienia przedstawione przez zainteresowaną należy rozpatrzyć jako;

Skargi dotyczące działalność Burmistrza Gminy Kłęcko, w przedmiocie:

1. odmowy zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej stanowiącej części działki nr 213/10 o powierzchni 0,03.42 ha, położonej w rejonie ul. Dworcowej w Kłęcku,
2. pominięcia, opisanej w pkt 1 nieruchomości gruntowej w przedłożonym Radzie Miejskiej Gminy Kłęcko projekcie uchwały Nr XXIII/129/16 z dnia 20 lipca 2016 r., w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy Kłęcko,
3. nie podjęcia działań, mimo podważenia aktualności i celowości przeznaczenia nieruchomości opisanej w pkt 1, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej Gminy Kłęcko Nr XXXI/209/01 z dnia 22 października 2001 r.

Skargi dotyczące działalność Burmistrza Gminy rozpatrywane są na podstawie przepisów rozdziału 2, wskazanego wcześniej działu VIII KPA. W oparciu o te przepisy, a w szczególności art. 229 pkt 3 KPA nie budzi zastrzeżeń, że organem właściwym do rozpoznania skargi na działalność Burmistrza Gminy Kłęcko jest Rada Miejska Gminy Kłęcko. Poza tym wskazać należy, że kompetencja Rady Gminy w tym zakresie wynika także z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018 poz. 994 z późn. zm.). Zgodnie z powołanym przepisem prawa „Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji”.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że skarga rozpoznawana w omawianym trybie jest tzw. skargą powszechną (obywatelską) będącą odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, których naruszenie nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Skargi takie załatwiane są w samodzielny I-instancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi.

Mając na względzie poczynione ustalenia faktyczne i prawne oraz wskazane wnioski

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej Gminy Kłęcko rekomenduje Radzie Miejskiej Gminy Kłęcko podjęcie uchwały, w przedmiocie rozpatrzenia wymienionych skarg, o treści;

Uchwała Nr
Rady Miejskiej Gminy Kłęcko
z dnia

w sprawie rozpatrzenia skarg na działalność Burmistrza Gminy Kłęcko

Na podstawie przepisu art. 227 w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2096 z późn. zm.) Rada Miejska uchwała, co następuje;

§ 1

Skargę Pani ... w przedmiocie odmowy zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej stanowiącej części działki nr 213/10 o powierzchni 0,03.42 ha, położonej w rejonie ul. Dworcowej w Kłęcku, uznaje za bezzasadną.

§ 2

Skargę Pani ... w przedmiocie pominięcia nieruchomości gruntowej stanowiącej części działki nr 213/10 o powierzchni 0,03.42 ha, położonej w rejonie ul. Dworcowej w Kłęcku, w przedłożonym Radzie Miejskiej Gminy Kłęcko projekcie uchwały Nr XXIII/129/16 z dnia 20 lipca 2016 r., w sprawie wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy Kłęcko, uznaje za bezprzedmiotową.

§ 3

Skargę Pani ... w przedmiocie nie podjęcia działań, mimo podważenia aktualności i celowości przeznaczenia nieruchomości gruntowej stanowiącej części działki nr 213/10 o powierzchni 0,03.42 ha, położonej w rejonie ul. Dworcowej w Kłęcku, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej Gminy Kłęcko Nr XXXI/209/01 z dnia 22 października 2001 r., uznaje za zasadną o tyle, że poleca Burmistrzowi Gminy Kłęcko, w trybie pilnym podjąć niezbędne czynności i przekazać wymagane dokumenty Radzie Miejskiej Gminy Kłęcko wraz ze stosownym projektem uchwały – zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 27. marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1945) oraz art. 30 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 2018 poz. 994 z późn. zm.).

Dodatkowo Komisja zwraca uwagę na potrzebę pouczenia skarżącej, że uchwała Rady Miejskiej Gminy Kłęcko w przedmiocie rozpatrzenia skarg nie podlega zaskarżeniu, a także na konieczność zawiadomienia skarżącej o sposobie załatwienia skarg, przy czym zawiadomienie winno być sporządzone zgodnie z wymogami art. 238 § 1 KPA i z pouczeniem w myśl art. 239 § 1 KPA. Ponadto w przypadku przekazania uchwały, niezależnie od jej ostatecznego brzmienia, do publikacji w biuletynie informacji publicznej Gminy Kłęcko, Komisja zaleca dokonać zabiegu anonimizacji imienia i nazwiska skarżącej.

Przewodniczący Komisji

(-) Tadeusz Dobrzycki