

z dnia 24 października 2019 r.

w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9a i pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019, poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 68 ust. 1 pkt 1, 2, 5 i 10, art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018, poz. 2204 z późn. zm.) - Rada Gminy uchwala, co następuje:

§ 1. Upoważnić Wójta Gminy Człuchów do nabywania nieruchomości, gdy są:

- a) niezbędne do realizacji celów publicznych;
- b) niezbędne do wykonywania zadań własnych gminy;
- c) uzasadnione interesem gminy.

§ 2. Zbywanie nieruchomości gruntowych stanowiących mienie komunalne w formie: sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste, darowizny, zamiany, zrzeczenia się gruntu, wnoszenia jako wkładu niepieniężnego na pokrycie udziałów w kapitale zakładowym (akcyjnym) spółek następuje na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Człuchów.

§ 3. Wójtowi Gminy Człuchów przysługuje prawo do obciążania nieruchomości stanowiących mienie komunalne ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeżeli jest to niezbędne do realizacji ustawowych zadań gminy albo jest społecznie lub ekonomicznie uzasadnione.

§ 4. 1. Upoważnić Wójta Gminy Człuchów do udzielania bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej w trybie bezprzetargowym:

- a) osobom fizycznym lub prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, oświatową, naukową, badawczo - rozwojową, wychowawczą, sportową,
- b) na rzecz Skarbu Państwa;
- c) na poprawienie warunków wcześniej nabytej nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

2. Przepis § 4 ust. 1 stosuje się odpowiednio do bonifikaty pierwszej opłaty i opłat rocznych w odniesieniu do nieruchomości gruntowych oddawanych w użytkowanie wieczyste.

3. Wysokość bonifikaty, o której mowa w § 4 ust. 1 i 2 uchwały, nie może przekraczać 40% należnej ceny lub należnej pierwszej opłaty lub opłaty rocznej.

§ 5. Upoważnić Wójta Gminy Człuchów do wydzierżawiania w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz zawierania, po umowie dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat, kolejnych umów, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość w przypadku, gdy przedmiotem umowy jest grunt:

- a) przeznaczony i wykorzystywany na cele rolne i uprawy sadowniczo-warzywnicze oraz ogrody działkowe i przydomowe, pasieki, działki rekreacyjne, itd.
- b) przeznaczony na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub będącej w użytkowaniu wieczystym dzierżawcy, z wyłączeniem przypadku, gdy dzierżawą jest zainteresowanych więcej osób;

- c) wykorzystywany na cele garażowe, przemysłowe, składowe, handlowe (kiosk, stragan);
- d) wykorzystywany pod urządzenia infrastruktury technicznej (stacje trafo, przepompownie, maszty telefonii systemu radiowego, szafy ONU i inne urządzenia techniczne);
- e) wykorzystywany pod lokalizację tablic reklamowych.

§ 6. Wykonanie uchwały powierzyć Wójtowi Gminy Człuchów.

§ 7. Traci moc:

- 1) uchwała Nr XXVI/246/05 Rady Gminy Człuchów z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, zamiany i wydzierżawiania nieruchomości oraz zasad stosowania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.
- 2) uchwała Nr XXVIII/259/05 Rady Gminy Człuchów z dnia 23 września 2005 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy w Człuchowie Nr XXVI/246/05 z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia, zamiany i wydzierżawiania nieruchomości oraz zasad stosowania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

§ 8. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia.

Przewodniczący Rady Gminy

Anna Duraj

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit.a ustawy o samorządzie gminnym 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.

Dla sprawnego gospodarowania zasobami gruntowymi gminy wprowadza się upoważnienia dla Wójta określone niniejszą uchwałą.



WOJEWODA POMORSKI

PN-IV.4131.53.2019.MS

Gdańsk, dnia 4 grudnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdza się nieważność

§ 4 i § 5 uchwały Nr XIII.158.2019 Rady Gminy Człuchów z dnia 24 października 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata.

UZASADNIENIE

W dniu 4 listopada 2019 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XIII.158.2019 Rady Gminy Człuchów z dnia 24 października 2019 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9a i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust.2, art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 3, art. 68 ust. 1 pkt 1.2.5 i 10 i art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 8 listopada 2019 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Człuchów o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 4 ust. 1 wskazanej wyżej uchwały, Rada upoważniła Wójta Gminy Człuchów do udzielania bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej w trybie bezprzetargowym:

- a) osobom fizycznym lub prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, oświatową, naukową, badawczo - rozwojową, wychowawczą, sportową,
- b) na rzecz Skarbu Państwa;
- c) na poprawienie warunków wcześniej nabytej nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe.

W ust. 2 ww. przepisu Rada postanowiła, że ust. 1 stosuje się odpowiednio do bonifikaty pierwszej opłaty i opłat rocznych w odniesieniu do nieruchomości gruntowych oddawanych w użytkowanie wieczyste, zaś w ust. 3 ustaliła, że wysokość bonifikaty, o której mowa w ust. 1 i 2 uchwały, nie może przekraczać 40% należnej ceny lub należnej pierwszej opłaty lub opłaty rocznej.

Z kolei w § 5 uchwały Rada upoważniła Wójta Gminy Człuchów do wydzierżawiania w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz zawierania, po umowie dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat kolejnych umów, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, gdy umowa dotyczy gruntu opisanego w jednym z pięciu przypadków wymienionych w punktach a - e ww. przepisu.

W ocenie organu nadzoru ww. postanowienia uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym (zwana dalej u.s.g.) oraz art. 68 ust. 1 i ust.1b, art. 73 ust. 3 oraz art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (zwana dalej u.g.n.).

Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n. właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana m.in. :

- 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;
- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
- 10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6 (przepis ten dotyczy możliwości poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej), z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe.

Stosownie natomiast do art. 68 ust. 1b u.g.n. w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania

bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Również w art. 73 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, zawarty jest zapis, że w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

Po dokonaniu analizy § 4 ust. 1 uchwały, określającej w jakich przypadkach Wójt Gminy Człuchów jest upoważniony do udzielania bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej w trybie bezprzetargowym, należy stwierdzić, że punkty a i c tego przepisu są sprzeczne z treścią przywołanego wyżej art. 68 ust. 1 u.g.n., który enumeratywnie wskazuje przypadki, w których właściwy organ może udzielić bonifikaty. Zawierają one bowiem niedopuszczalną modyfikację przesłanek określonych w tym przepisie.

Rada gminy decydując się na wprowadzenie bonifikat przy sprzedaży określonych nieruchomości gminnych, obowiązana jest wskazać kryteria warunkujące przyznanie bonifikaty przez organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca pozostawił organowi uchwalodawczemu swobodę w określeniu kryteriów warunkujących przyznanie bonifikaty, ale nałożył obowiązek stworzenia zasad stosowania bonifikaty. W ocenie organu nadzoru warunki udzielenia bonifikat muszą zawsze być przejrzyste. Natomiast w kwestionowanej uchwale, Rada Gminy nie określiła w ogóle konkretnej wysokości stawek procentowych bonifikaty, jak również jakiegokolwiek warunków udzielenia bonifikaty, wskazując jedynie w § 4 ust.3, że górna granica wysokości bonifikaty nie może przekraczać 40% należnej ceny lub należnej pierwszej opłaty lub opłaty rocznej. Taki zapis uchwały powoduje, że w rzeczywistości to organ wykonawczy, któremu w § 6 uchwały powierzono jej wykonanie, w sposób dowolny przyznawałby bonifikatę w konkretnej wysokości. Stanowiłoby to w istocie przeniesienie uprawnień właściciela nieruchomości, przyznanych ustawą radzie gminy, podmiotowi nieuprawnionemu (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2016r. sygn. akt I OSK 2243/16). W ocenie organu nadzoru takie przekazanie kompetencji w sposób istotny narusza art. 68 ust. 1b i art. 73 ust. 3 u.g.n.

Analizując z kolei treść § 5 uchwały należy na wstępie stwierdzić, że zawiera ona w istocie generalną zgodę Rady na odstąpienie przez Wójta od przetargu na wydzierżawianie wskazanych w tym przepisie nieruchomości gruntowych.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.

W ocenie organu nadzoru, określone w zd. 2 ww. przepisu uprawnienie ogranicza się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zatem zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. (Komentarz, pod redakcją G. Bienka, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005 r., str. 219). Dlatego też uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 u.g.n. ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym, zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Jeśli wniosek dotyczy odstąpienia od przetargowego trybu w przypadku więcej niż jednego rodzaju umowy (np. najmu i dzierżawy), to rzeczoną uchwałą można wyrazić wspomnianą zgodę co do tych różnych umów. Musi być ona jednak skonkretyzowana w akcie prawnym o charakterze indywidualnym, skierowanym do indywidualnego adresata. W sytuacji zatem, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r., sygn. akt II/SA/GI 730/19 r., wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II SA/OI 859/15, wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1418/09, wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1752/10, wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt I OSK 464/09, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 726/08).

Natomiast jako istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. należy uznać niedopuszczalne wyrażenie w § 5 uchwały generalnej zgody na zawieranie (de facto przedłużenie) przez wójta, po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do lat 3, kolejnych umów , których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.

Art. 18 ust 2 pkt 9 lit. a stanowi, że 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 ocenie Wojewody Pomorskiego z brzmienia art.18 ust.2 pkt 9 lit.a u.s.g. wynika, że rada gminy jest uprawniona do wyrażania jedynie indywidualnej zgody na zawarcie przez wójta, po umowie dzierżawy zawartej na czas oznaczony do lat 3, kolejnej umowy, w przypadku, gdy przedmiotem tej umowy jest ta sama nieruchomość. Takie też stanowisko

znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych. Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 4 listopada 2014r. sygn. akt II SA/Rz 1034/14 , w którym wskazano, że *przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym stanowi o uprawnieniu uchwalania przez radę gminy zasad obrotu nieruchomościami gminnymi, w tym wydzierżawiania i wynajmowania, ale tylko w przypadku okresu dłuższego niż trzy lata lub na czas nieokreślony. Stąd, na zasadzie tego przepisu rada gminy nie posiada uprawnień do stanowienia zasad co do wynajmu i wydzierżawiania nieruchomości na okresy krótsze niż trzy lata. W sytuacji natomiast, gdyby część drugą omawianego przepisu (uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość), rozumieć jako uprawnienie do stanowienia aktu generalnego (aktu prawa miejscowego) wyrażającego ogólną zgodę dla wójta do zawierania kolejnych umów po umowach krótszych niż trzy lata, rada gminy zostałaby pozbawiona jakiegokolwiek kompetencji władczych w tym zakresie – poza jej kontrolą mogłyby pozostać w efekcie kolejne umowy. Doprowadziłoby to ponadto do przekazania kompetencji przyznanych przez ustawodawcę radzie gminy na rzecz wójta gminy, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie.*

W tym stanie rzeczy należało stwierdzić nieważność uchwały w zakresie § 4 i 5 jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich

Otrzymują :

1. Rada Gminy Człuchów

RADA GMINY CZŁUCHÓW

IMIENNY WYKAZ GŁOSOWANIA z dnia 24 października 2019 r.

Głosowanie jawne

Liczba uprawnionych do głosowania: 15

Liczba oddanych głosów: 13

Punkt porządku obrad	Przedmiot głosowania	Za	Przeciw	Wstrzymało się
6	w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata	13	0	0

Rezultat głosowania: **Przyjęto**

Głosy oddane:

Adam Buza	ZA
Wiesława Chmielewska	ZA
Hanna Drzewicka	ZA
Anna Duraj	ZA
Danuta Golonka	ZA
Paweł Januszewski	ZA
Jan Mielnik	ZA
Edward Neumann	ZA
Jan Nowak	ZA
Bernadetta Prądzińska	ZA
Andrzej Pyszczek	ZA
Dariusz Sabatowski	ZA
Alina Stolpa-Ferlin	ZA