



Znak: P-1.4131.67.2025.AA
Szczecin, 04 marca 2025 r.

Rada Miejska w Wolinie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/140/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie wytyczenia kierunków działania Burmistrza Wolina w zakresie użyczenia działek położonych w obrębie ewidencyjnym 0003 Wolina obecnie użytkowanych przez Stowarzyszenie „Centrum Słowian i Wikingów Wolin – Jomsborg – Vineta” w Wolinie.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Wolinie podjęła uchwałę Nr XII/140/25 w sprawie wytyczenia kierunków działania Burmistrza Wolina w zakresie użyczenia działek położonych w obrębie ewidencyjnym 0003 Wolina obecnie użytkowanych przez Stowarzyszenie „Centrum Słowian i Wikingów Wolin – Jomsborg – Vineta” w Wolinie.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 10 lutego 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Wolin powołał §12 ust. 2 pkt 3 Statutu Gminy Wolin, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXI/193/96 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Gminy¹ (błędnie wskazany jako art. 12 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr XXXI/193/96 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Gminy), zgodnie z którym Rada może podejmować m.in. oświadczenia - zawierające stanowisko rady w określonej sprawie.

Działając na podstawie powyższego unormowania Rada w §1 uchwały Nr XII/140/25 postanowiła, że akceptuje się działania Burmistrza Wolina zmierzające do przedłużenia do dnia 31 grudnia 2054 r. okresu obowiązywania zawartej w dniu 8 listopada 2002 r. ze Stowarzyszeniem „Centrum Słowian i Wikingów Wolin – Jomsborg – Vineta” w Wolinie umowy użyczenia następujących działek położonych w obrębie ewidencyjnym 0003 Wolin: nr 130 o pow. 0,1052 ha, nr 140 o pow. 0,1459 ha, nr 141 o pow. 0,0135 ha, nr 142 o pow. 0,3296 ha, cz. dz. nr 147/2 o pow. 0,2264 ha, nr 148 o pow. 0,3058 ha, nr 149 o pow. 0,8150 ha, nr 146/2 o pow. 0,3149 ha, nr 150/2 o pow. 1,0698 ha.

Z uzasadnienia do uchwały Nr XII/140/25 wynika natomiast, że w dniu 18 listopada 2024 r. do Urzędu Miejskiego w Wolinie wpłynęło pismo Prezesa Stowarzyszenia "Centrum Słowian i Wikingów Wolin-Jomsborg-Vineta" w Wolinie z prośbą o przedłużenie ww. umowy użyczenia do dnia 31 grudnia 2054 roku. Stowarzyszenie swoją prośbę uzasadniło tym, że nie posiada wystarczających środków

¹ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2004 r., Nr 23, poz. 443 z późn. zm.

*finansowych umożliwiających pełne pokrycie kosztów dalszej rozbudowy Skansenu w Wolinie. Przedłużenie okresu użyczenia jest niezbędne do uzyskania kredytu lub dofinansowania planowanych inwestycji. **Mając powyższe na uwadze zasadnym jest uzyskanie akceptacji Rady Miejskiej w Wolinie dla działań Burmistrza Wolina (...).***

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie powstają uzasadnione wątpliwości co do tego, co było intencją Rady Miejskiej w Wolinie przy podejmowaniu uchwały Nr XII/140/25. Powołany w podstawie prawnej uchwały przepis Statutu pozwala przypuszczać, że Rada „zajęła stanowisko” w sprawie przedłużenia umowy użyczenia wymienionych w §1 uchwały nieruchomości, jednak już sam tytuł wskazuje na „wytyczenie kierunków” działań Burmistrza Wolina, z kolei, z brzmienia uchwały oraz sporządzanego do niej uzasadnienia wynika, że Rada Miejska w Wolinie „akceptuje” działania Burmistrza, zmierzające do przedłużenia umowy użyczenia nieruchomości. Znaczenie wskazanych pojęć, tj.: „zajęcie stanowiska”, „wytyczenie kierunków” oraz „akceptacja” nie może być jednak ze sobą utożsamiane.

Przed ich szczegółowym omówieniem należy w pierwszej kolejności podkreślić, że uchwała rady gminy jest formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska w sprawach zastrzeżonych ustawowo do jej właściwości. Uchwała, zależnie od swej treści, może być jedną z wielu form działania administracji: aktem prawa miejscowego, działaniem zewnętrznym lub wewnętrznym, generalnym lub indywidualnym, władczym lub niewładczym². Przyjmuje się również, że uchwały są wszelkiego rodzaju rozstrzygnięciami (aktami woli) podejmowanymi przez radę gminy³.

W świetle orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego, rada gminy może wyrażać w określonej sprawie stanowiska, formułować apele czy wnioski, o ile przewidziała dla siebie tego rodzaju uprawnienie w statucie gminy. Jak akcentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 121/17, *Ani ustrojodawca, ani ustawodawca, nie zakazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, umieszczania w statutach podstaw do występowania z apelem czy deklaracją. Uchwała jest nie jedyną, lecz główną formą uzewnętrzniania woli rady. W praktyce organ stanowiący podejmuje także apele, wnioski, rezolucje, stanowiska itp.* (Cz. Martysz, A. Wierzbica w: red. B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Wolters Kluwer 2016, s. 352, uw. 1). *Takie apele czy deklaracje, mieszczą się w mającej kilkaset lat tradycji prawa do petycji.* W kontekście zawartej w tym orzeczeniu argumentacji istotne jest jednak, by tego rodzaju uchwała, oparta wyłącznie o regulację statutową, nie stanowiła aktu prawa miejscowego, bądź innego aktu indywidualnego, którym Rada ingerowałaby w sferę praw bądź obowiązków czy to organów państwowych, czy burmistrza (...) bądź jakiegokolwiek instytucji burmistrzowi podległej, czy osób fizycznych bądź prawnych.

W związku z powyższym, wątpliwości budzi zajęcie przez organ stanowiący stanowiska w sprawie, która mieści się w zakresie spraw zastrzeżonych wyłącznie do właściwości burmistrza. Wątpliwości te są tym bardziej uzasadnione, jeśli weźmie się pod uwagę treść §1 uchwały Nr XII/140/25 oraz jej uzasadnienie, z których wynika, że Rada Miejska w Wolinie nie ograniczyła się do wyrażenia stanowiska (opinii) w przedmiocie przedłużenia umowy użyczenia nieruchomości, ale działanie to akceptuje. Akceptować – zgodnie ze słownikowym znaczeniem - oznacza „zgadzać się, aprobować, zatwierdzać, przyjmować, uznawać”⁴. Tym samym, przyjęcie trzeba, że Rada Miejska w Wolinie, podejmując uchwałę Nr XII/140/25 wyraziła de facto zgodę na przedłużenie obowiązywania umowy użyczenia nieruchomości gminnych, czym wkroczyła w sferę kompetencji Burmistrza Wolina.

² Tak R. Hauser, *Orzecznictwo sądowniczoadministracyjne w sprawach samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Samorząd Terytorialny z 2015 r., Nr 3.

³ Por. wyroki: NSA z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1262/08, z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17.

⁴ *Mały słownik języka polskiego* pod red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Łempickiej, PWN, Warszawa 1968.

Z ogólnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wynika bowiem jednoznacznie, że gospodarowanie mieniem komunalnym jest zadaniem burmistrza. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym), natomiast gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych). Zakres ostatniego z ww. pojęć jest bardzo szeroki i pozwala burmistrzowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy.

Kompetencja wynikająca z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym doznaje wprawdzie pewnego ograniczenia, jednak nie sposób przyjąć, że ograniczenie to obejmuje czynności polegające na zawieraniu umów użyczenia. Zgodnie bowiem 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 burmistrz może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Powołana regulacja art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym przewiduje kompetencję rady miejskiej wyłącznie w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu, przez które należy rozumieć nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawianie lub wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata bądź na czas nieoznaczony. Przepis ten wskazuje jednoznacznie, że katalog spraw, w których organ stanowiący władny jest do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy ma charakter zamknięty i nie mieści się w nim podejmowanie uchwał dotyczących użyczenia nieruchomości.

Rozważenia również wymaga, czy w przypadku konkretnej umowy wiążącej gminę z podmiotem zewnętrznym (tu: Stowarzyszeniem „Centrum Słowian i Wikingów Wolin-Jomsborg-Vineta” w Wolinie) rada miejska może wytyczać kierunki działań burmistrza, polegających na przedłużeniu tej umowy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. W normie prawnej zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się nakazanie stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też załatwienie konkretnej sprawy. W takim zakresie uchwała wykracza poza zakres określony powołanym wyżej przepisem. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określenia form działania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15, wskazał, że *Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na "stanowienie o kierunkach działania wójta", a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać strategię działania, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2*

u.s.g. uchwały nie mogą wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy.

W związku z powyższym, mając na uwadze okoliczność, że oddanie nieruchomości w użyczenie – niezależnie od tego, na jaki okres – mieści się wyłącznie w gestii burmistrza, rada miejska nie posiada uprawnień do wytyczania burmistrzowi kierunków działania w tej materii. W tym wypadku bowiem czynności te są podejmowane wyłącznie przez organ wykonawczy, a dodatkowo w sposób samodzielny.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/140/25 Rady Miejskiej w Wolinie z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie wytyczenia kierunków działania Burmistrza Wolina w zakresie użyczenia działek położonych w obrębie ewidencyjnym 0003 Wolina obecnie użytkowanych przez Stowarzyszenie „Centrum Słowian i Wikingów Wolin – Jomsborg – Vineta” w Wolinie jest konieczne i uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński