

Projekt

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W BARCINIE**

z dnia 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi.

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 229 pkt 3 oraz art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 oraz z 2025 r. poz. 769) uchwala się, co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Barcinie uznaje skargę na "bezczynność Burmistrza Barcina" polegającą na "braku podjęcia przez Burmistrza Barcina czynności zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej nieruchomości położonych w Barcinie u zbiegu ul. 4-go Stycznia i Kościelnej oraz odmowie podjęcia działań ugodowych" za bezzasadną z powodów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały. W zakresie zarzutu "bezumownego korzystania przez gminę Barcin z nieruchomości, braku rozliczenia należnych odszkodowań oraz uniemożliwienia wnoszącym skargę korzystania z prawa własności" Rada Miejska w Barcinie uznaje się za niewłaściwą do rozpatrzenia przedmiotu skargi i wskazuje, że właściwym do jej rozpatrzenia w tym zakresie jest sąd powszechny.

§ 2. Wykonanie uchwały w zakresie zawiadomienia skarżących o sposobie załatwienia skargi powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej

Agnieszka Sulecka

Uzasadnienie

W dniu 8 września 2025 r. [REDAKTOWANE] reprezentowane przez radcę prawnego [REDAKTOWANE]łożyły do Rady Miejskiej w Barcinie skargę "na bezczynność Burmistrza Barcina" zarzucając mu "brak podjęcia czynności zmierzających do uregulowania sytuacji prawnej nieruchomości położonych w Barcinie u zbiegu ul. 4-go Stycznia i Kościelnej oraz odmowę podjęcia działań ugodowych". Ponadto w treści skargi sformułowały zarzut "bezumownego korzystania przez gminę Barcin z nieruchomości, braku rozliczenia należnych odszkodowań oraz uniemożliwienia wnoszącym skargę korzystania z prawa własności".

Skarga ta była przedmiotem posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Barcinie w dniu 23 września 2025 r., w którym wziął udział również pełnomocnik reprezentujący wnoszące skargę oraz pełnomocnik reprezentujący gminę Barcin.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po zapoznaniu się z treścią skargi oraz wysłuchaniu pełnomocników stron stwierdziła, że niezasadny jest zarzut autorek skargi, że Burmistrz zachowuje bezczynność w kwestii wyjaśnienia stanu prawnego omawianych nieruchomości. Urząd Miejski w Barcinie podjął czynności zmierzające do uregulowania stanu prawnego ww. nieruchomości. W tym celu pismem z dnia 14 listopada 2016 r. zwrócił się z propozycją podjęcia odpowiednich działań do spadkodawcy wnoszących skargę. Na powyższe Urząd Miejski w Barcinie nie otrzymał odpowiedzi. Ponadto pismem z dnia 25 kwietnia 2023 r. Burmistrz Barcina zwrócił się do pełnomocnika autorek skargi z propozycją postępowania celem rozwiązania nieuregulowanego stanu ww. nieruchomości. Ww. pismo również pozostało bez odpowiedzi. Skutkiem podjętych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Barcinie działań było także ujawnienie w księgach wieczystych dokonanego podziału nieruchomości, by doprowadzić do stanu zgodności ksiąg wieczystych z ewidencją gruntów. Wobec powyższego bezzasadny jest zarzut dotyczący "braku podjęcia przez Burmistrza Barcina lub podległych mu urzędników jakichkolwiek działań" zmierzających do uregulowania stanu prawnego rzeczzonej nieruchomości.

Wnioskiem z dnia 29 kwietnia 2024 r. skarżące zastępowane przez pełnomocnika złożyły do Sądu Rejonowego w Szubinie, Wydziału I Cywilnego zawezwanie do próby ugodowej, w którym zaproponowały dwa warianty porozumienia z gminą Barcin w przedmiotowej sprawie. Zważywszy na to, że propozycje Skarżących zawarte w ww. wniosku o zawezwanie do próby ugodowej nie mogły zostać zaakceptowane przez gminę Barcin, nie doszło do zawarcia ugody. W chwili obecnej gmina Barcin analizuje możliwości optymalnego dla stron – ale zgodnego z obowiązującym gminę obowiązkiem racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi – uregulowania stanu prawnego ww. nieruchomości. Ze względu na skomplikowanie stanu prawnego nieruchomości, rozważanych jest kilka możliwości.

Jak stanowi art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) „*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.*” Przedmiotem skargi może być każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu oraz ich pracowników i funkcjonariuszy. Skarga może dotyczyć zarówno czynności faktycznych, jak i prawnych. Skarżące nazwały swoją skargę *skargą na bezczynność*, która – ich zdaniem – miała wynikać z faktu, że Burmistrz nie podjął żadnych czynności mających na celu uregulowanie stanu prawnego ww. nieruchomości, mimo jego obowiązku należytej dbałości o sprawy majątkowe gminy. Bezczynność Skarżące wywodzą także z faktu, że Burmistrz nie podjął żadnych działań pomimo kierowanej do niego korespondencji przedsądowej oraz zawezwania do próby ugodowej. **Skarga jest jednak całkowicie bezzasadna.** Po pierwsze, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do burmistrza (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). To on wykonuje względem mienia gminnego bieżące czynności (tj. czynności zwykłego zarządu), składa jednoosobowo oświadczenia woli w tym zakresie albo upoważnia do tego wskazane w tej ustawie osoby. Pod pojęciem „gospodarowania” rozumie się ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawnie dopuszczalnych. Mają one na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia praw i obowiązków majątkowych niezależnie, czy chodzi o formę władczą, czy niewładczą (J. Jagoda, T. Moll, *Art. 30 [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, WKP 2021). Rada gminy podejmuje tylko ściśle w ustawie określone zadania z zakresu gospodarowania mieniem. Najważniejsze z nich zostały wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. oraz art. 37 u.g.n.:

1) lit. a) – uchwała zasady 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;

2) zgoda w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;

3) wydawanie zgód na indywidualne czynności z ww. zakresu, jeżeli nie została uchwalona uchwała ws. zasad;

4) wyrażanie zgody na zobowiązania w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy;

5) tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywanie i występowanie z nich;

6) określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta;

7) tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek;

8) wyrażanie zgody na zawarcie umowy z inwestorem, na mocy której w zamian za realizację inwestycji zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty, związanej z zajęciem pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, gmina ustali stawkę za zajęcie pasa niższą niż wynikającą z uchwały ws. stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego podejmowanej na podstawie ustawy o drogach publicznych;

9) wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 3 i 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami;

10) wyrażanie zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony.

Rada Miejska w Barcinie nie ma prawa wkraczać w kompetencje Burmistrza Barcina w zakresie czynności związanych z gospodarowaniem mieniem gminnym. Jakakolwiek uchwała podjęta przez radę gminy z przekroczeniem jej kompetencji byłaby nieważna.

Kluczową więc cechą gospodarowania przez burmistrza mieniem gminnym jest jego **samodzielność i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych bez zgody rady gminy tam, gdzie nie jest ona wymagana** (J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, WKP 2019). Innymi słowy, to sam burmistrz decyduje, czy i jaką nieruchomość sprzedać, kupić, oddać w użytkowanie wieczyste, wynająć, oddać w dzierżawę itd. i sama czynność prawna w tym zakresie ma być dokonana albo zgodnie z zasadami ustalonymi przez radę gminy albo za jej zgodą. Tym bardziej podejmuje takie decyzje względem nieruchomości czy innych rzeczy praw. Zgoda ta nie następuje jednak na etapie podjęcia decyzji o wyborze np. danej nieruchomości. To burmistrz decyduje, czy i jakie czynności podejmie względem rzeczy, którą ma zamiar jakkolwiek rozporządzić.

Przenosząc to na grunt niniejszej sprawy, do Burmistrza Barcina należała i należy decyzja, w jaki sposób zostanie uregulowana sprawa nieruchomości, o których mowa w skardze. Burmistrz Barcina zlecił w tym celu dokonanie stosownej analizy prawnej służbom prawnym gminy. Przepisy kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami czy jakiegokolwiek innej ustawy nie ustalają żadnych sztywnych zasad dla organu wykonawczego w zakresie gospodarowania mieniem. Nie stanowią one, że – w odróżnieniu od spraw uregulowanych w k.p.a. – organ powinien na określony wniosek zareagować w określony sposób i w określonym terminie i wydać określonego rodzaju rozstrzygnięcie. W tym zakresie co do zasady poruszamy się w materii prawa cywilnego, gdzie **strony są równe, a organ gminy jest uczestnikiem obrotu takim, jak każdy podmiot prywatny**. Nie występuje on względem podmiotu prywatnego w relacji władczej. **Jako że gmina i osoba prywatna są tu równorzędnymi partnerami, dysponują tym samym instrumentami prawnymi właściwymi dla prawa cywilnego.**

Skarżące twierdzą, że gmina Barcin narusza przysługującą im, w ich opinii, własność ww. nieruchomości. Są to jednakże jedynie ich twierdzenia, które winny być wykazane przed sądem powszechnym. Sprawy z zakresu ochrony własności są bowiem sprawami cywilnymi, które należą do właściwości sądów powszechnych. Stąd też Rada Miejska w Barcinie nie mogła uznać się za właściwą w zakresie rozpatrzenia sformułowanych w skardze zarzutów dot. "bezumownego korzystania przez gminę Barcin z nieruchomości, braku rozliczenia należnych odszkodowań oraz uniemożliwienia wnoszącym skargę korzystania z prawa własności". Co prawda

szeroki zakres przedmiotowy postępowania skargowego powoduje, że może ono w istocie dotyczyć wszystkiego, jednak nie może zyskiwać pierwszeństwa w stosunku do postępowania jurysdykcyjnego. W związku z szerokim zakresem przedmiotowym postępowania skargowego toczy się ono jako odrębne wówczas, gdy nie wchodzi w grę możliwość innego postępowania. Bez wątpienia skarga jest rodzajem środka prawnego o charakterze *actionis popularis*, jej zakres przedmiotowy jest w związku z tym bardzo szeroki, jednak musi ona odpowiadać jednocześnie 2 warunkom. Po pierwsze, nie posiada cech środka prawnego uregulowanego w kodeksie postępowania administracyjnego lub procedurach szczególnych, po drugie, zawiera zarzut wadliwej działalności organu lub jego pracownika. Oznacza to, że postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego ani szczególnego, a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa ani wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego. Reasumując, skoro wchodzi w grę możliwość innego postępowania, postępowanie skargowe przed Radą Miejską w Barcinie nie mogło zostać zainicjowane, bowiem właściwym organem do rozpatrzenia przedmiotu skargi tj. naruszenia prawa własności jest sąd powszechny. W związku z powyższym na podstawie art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego należało skarżącym wskazać właściwy organ do rozpatrzenia skargi w tym zakresie, którym jest sąd powszechny.

Jako że gospodarowanie mieniem gminnym obejmuje również czynności prawne, dotyczy ono zarówno czynności materialnoprawnych, np. zawieranie umów, jak i procesowych, tj. składanie pozwów, wniosków w postępowaniach cywilnych czy administracyjnych oraz środków odwoławczych i środków zaskarżenia od wydanych w związku z tym rozstrzygnięć. Czynnością procesową jest również zawezwanie do próby ugodowej czy odpowiedź na nie. W tym zakresie burmistrzowi również przysługuje **samodzielność w decydowaniu, czy i jakiej treści pismo procesowe ma zostać złożone w danym postępowaniu z udziałem gminy.**

Uгода jest jednak ze swej istoty czynnością prawną dobrowolną w tym sensie, że druga strona nie może zmusić swojego adwersarza do jej zawarcia. Zawarcie ugody jest bowiem wyrazem jego autonomicznej woli. **Ma on prawo do niezawarcia ugody**, jeśli z jakichś powodów uznaje, że byłaby ona dla niego niekorzystna albo ma określone wątpliwości co do stanu prawnego, które mógłby rozstrzygnąć tylko sąd. Jest to szczególnie istotne w sprawach, w których chodzi o mienie publiczne. W związku z tym należy tu zwrócić uwagę na przepis art. 54a u.f.p., zgodnie z którym:

„1. Jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego.

2. Ocena skutków ugody nastąpi, w formie pisemnej, z uwzględnieniem okoliczności sprawy, w szczególności zasadności spornych żądań, możliwości ich zaspokojenia i przewidywanego czasu trwania oraz kosztów postępowania sądowego albo arbitrażowego.”

Przepis ten wskazuje, jakie okoliczności jednostka sektora finansów publicznych powinna wziąć pod uwagę, zanim zostanie podjęta decyzja o zawarciu ugody. Uгода bowiem zawsze oznacza dokonanie stosownych wzajemnych ustępstw przez strony, nie zaś spełnienie – po prostu bez przeprowadzenia długotrwałego i kosztownego postępowania sądowego – w całości żądania strony, która wzywa do jej zawarcia. Jednym z kryteriów oceny jest „zasadność spornych żądań”. Jeśli więc adresat wniosku o polubowne załatwienie sprawy nie jest co do nich przekonany, nie można mu czynić zarzutu, że nie jest skłonny do polubownego załatwienia sprawy w jakiegokolwiek formie: czy to sądowej, czy pozasądowej.

Art. 227 k.p.a. zawiera jedynie przykładowe wyliczenie możliwych okoliczności uzasadniających wniesienie skargi w tym trybie. Nie można więc *a priori* wykluczyć, iż jedną z przyczyn będzie beczynność organu. Z racji jednak niewymienienia jej wprost, nie jest też ona wykładana na gruncie tego przepisu. W związku z tym należy posłużyć się definicją beczynności znajdującą się w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., gdzie definiowana jest ona jako niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. – **chodzi więc o terminy załatwiania spraw administracyjnych prowadzonych w oparciu o przepisy k.p.a.** Mówimy o niej zatem wówczas, gdy przepis prawa nakazuje organowi załatwienie danej sprawy w określonym terminie, a organ tego nie robi, ani nie zawiadamia o tym, dlaczego nie załatwił sprawy w terminie czy nie wyznacza innego terminu załatwienia sprawy. Potwierdza to orzecznictwo sądowe: *„Beczynność jest stanem obiektywnie sprawdzalnym, związanym tylko z upływem terminu określonego w ustawie albo terminu wyznaczonego przez organ na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Przewlekłość postępowania natomiast to stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest*

to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przewlekłość występuje w postępowaniu prowadzonym w sposób, który przez czas dłuższy niż wymagany do jego zakończenia i bez uzasadnionej i ważnej przyczyny nie zmierza do bezpośredniego załatwienia sprawy (art. 12 k.p.a.). Zatem beczynność jest związana z naruszeniem terminów załatwienia sprawy, zarówno terminów określonych w ustawach, jak i wskazanych przez organ administracji na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość obejmuje przypadki, w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (np. w związku z zastosowaniem art. 36 § 1 k.p.a.), ale organ załatwia sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania.” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2025 r., III SAB/Gd 183/25).

Z powyższego widać więc, że **o beczynności możemy mówić wówczas, gdy przepis prawa zobowiązuje do załatwienia określonej sprawy w określonym terminie**. Tymczasem przepisy regulujące czynności organu gminy z zakresu gospodarowania mieniem nie zawierają – poza wyjątkami określonymi m. in. w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami – terminów załatwiania takich spraw. Jak już bowiem wcześniej wskazano, sprawy takie dotyczą w przeważającej większości stosunków cywilnoprawnych, w których uczestniczą równorzędne podmioty, a więc jedna nie występuje względem drugiej w jakimkolwiek stosunku podległości bądź nadrzędności. W związku z tym żadna ze stron nie może drugiej zobowiązać do określonego działania inaczej jak tylko uzyskując stosowne orzeczenie sądu w tym zakresie. Jeśli w jakiejś korespondencji wyznacza nawet termin do zajęcia stanowiska itp., nie jest to termin wiążący w sensie prawnym, którego niezachowanie albo brak odpowiedzi skutkuje możliwością uznania beczynności drugiej strony. Brak odpowiedzi zazwyczaj oznacza właśnie to, iż strona ta nie jest zainteresowana załatwieniem sprawy w sposób, w jaki jest jej proponowany. Strony, która jest podmiotem publicznym zasada ta dotyczy tak samo, jak każdego innego uczestnika obrotu. Nie można więc twierdzić i czynić burmistrzowi zarzutu, że w sprawie będącej przedmiotem skargi dopuścił się beczynności.

Skarżące odwołują się do kwestii obowiązku organu wykonawczego gminy do dbałości o sprawy majątkowe gminy. Tak jak jednak wyżej wskazano, fakt braku akceptacji przez gminę dla propozycji wysuwanych dotychczas przez Skarżące co do sposobu załatwienia sprawy ww. nieruchomości w żaden sposób nie świadczy o tym, że burmistrz w nienależyty sposób dba o mienie gminne albo o jej sprawy majątkowe. Może wręcz świadczyć o czymś przeciwnym.

Powyżej wskazane okoliczności powodują, że skarga nie może być w żaden sposób uwzględniona. Dyspozycja art. 227 k.p.a. wyraźnie bowiem wskazuje na to, że zasadność skargi może zostać stwierdzona tylko wówczas, gdy działanie organu wykonawczego można uznać bądź to za bezprawne, bądź też niestaranne itd. W niniejszej sprawie takie okoliczności w ogóle nie zachodzą.