

14.01.2026r.

Opinia w zakresie projektu Uchwały w sprawie podjęcia czynności, których celem będzie rozpoczęcie rozmów i negocjacji w sprawie ewentualnego nabycia przez Gminę Miasta Sopotu kompleksu dworcowego w Sopocie (data wpływu do Wydziału Prawnego – 13 stycznia 2026r.), przygotowanego przez Pana Piotra Melera w imieniu Klubu Radnych P i S;

Jako podstawę prawną projektu uchwały wskazano art. 18 ust.1 oraz art. 18 ust.2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z dyspozycją 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;

Z zawartego w przepisie art. 18 ust. 2 pkt 2 zwrotu "stanowienie o kierunkach jego działania" wynika, iż uchwała rady gminy adresowana do wójta nie może dotyczyć konkretnej sprawy i wskazania sposobu jej załatwienia, tj. określenia skonkretyzowanego zadania, które wójt winien załatwić. Przepis posługuje się pojęciem stanowienia o kierunkach działania, co należy odczytywać jako określanie przez radę ogólnych, generalnych i strategicznych w danym okresie celów (a nie zadań) działania wójta, które pozostają w zakresie właściwości gminy, znajdując aktualnie lub mogą w przyszłości znaleźć źródła finansowania w budżecie gminy. Na przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" nie można więc spoglądać jako na źródło kompetencji rady miasta względem prezydenta, gdyż jest to raczej przepis zapewniający i stanowiący podstawę koordynacji działań obu organów gminy podejmowanych z inicjatywy rady.

W doktrynie i orzecznictwie bardzo mocno ugruntowane jest od kilku lat stanowisko, iż przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta/prezydenta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta/prezydenta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą określać ogólnie strategie działania wójta/burmistrza, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, nie mogą natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań ani narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. W konsekwencji uchwała rady, podejmowana w sprawie kierunków działania prezydenta, winna mieć wyłącznie charakter programowy (intencyjny). Winna określać wyłącznie wytyczne o ogólniejszym charakterze lub też zawierać zalecenia, czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań czy nawet konkretnych zadań organu wykonawczego, ale bez możliwości formułowania poleceń, czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Ustawa o samorządzie gminnym nie daje radzie podstaw do zobowiązania organu wykonawczego gminy do określonego zachowania się, bowiem rada gminy posiada kompetencje kontrolne wobec wójta, nie posiada

natomiast uprawnień nadzorczych, a tylko te dają prawo do nałożenia obowiązku określonego działania bądź zaniechania.

Takie stanowisko wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 lipca 2022r. (III OSK 4043/21) oraz w wyroku 19 września 2017 r. (II GSK 3514/15) i wyroku z 6 marca 2025r. (III OSK 2265/23).

Tymczasem, abstrahując od okoliczności faktycznych jakich dotyczy przedmiotowy projekt uchwały (czyli, ogłoszenie upadłości Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej S.A. i objęcie jakichkolwiek czynności w zakresie sprzedaży majątku Spółki reżimem ustawy Prawo Upadłościowe), projekt przewiduje:

- polecenie organowi wykonawczemu podjęcia konkretnych działań, jak m.in.: ustalenie stanu prawnego nieruchomości, weryfikację obciążeń, określenie ewentualnych kosztów nabycia i przyszłych kosztów utrzymania czy ocenę funkcjonalną obiektu;
- wyznaczenie skonkretyzowanego celu tych czynności – czyli nabycie nieruchomości kompleksu dworcowego;
- sposób realizacji wskazanego celu- czyli wszczęcie negocjacji;
- przekazanie Radzie Miasta w terminie 6 miesięcy sprawozdania z podjętych działań;; co w tego typu uchwałach kierunkowych jest niedopuszczalne.

W swoich orzeczeniach Sądy bardzo wyraźnie podkreślają, iż uchwała kierunkowa gminy nie może nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań. Niedopuszczalne będzie także kształtowanie w ich drodze przyznanej organowi wykonawczemu kompetencji.

Uchwała w sprawie kierunków działania wójta może natomiast określać wytyczne o ogólniejszym charakterze lub też zawierać zalecenia czy wskazówki odnoszące się do określonej kategorii zadań czy nawet konkretnych zadań organu wykonawczego, ale - co trzeba podkreślić - bez możliwości formułowania poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego za utrwalone uznać należy także stanowisko zgodnie z którym to, że radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 ustawy o samorządzie gminnym właśnie organowi wykonawczemu

Tym samym reasumując rozważania w zakresie wykładni przepisu art. 18 ust. 2 pkt 2 w zakresie zwrotu "stanowienia o kierunkach działania" wójta należy interpretować w ten sposób, iż uprawnia on radę gminy do ustalania wójtowi celów jego działania pozostających w zakresie właściwości działania gminy i obu organów. Nie może on zaś być podstawą do nakładania na wójta obowiązku realizacji oznaczonego zadania rozumianego jako obowiązek wykonania jednostkowego, skonkretyzowanego, szczegółowego działania, połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji.

Jak zaznaczono już w treści opinii, kwestią bardzo istotną również dla samej treści uchwały i proponowanych w niej działań, jest stan faktyczny, tj. ogłoszenie przez Sąd Rejonowy Gdańsk Północ w Gdańsku z dniem 23 grudnia 2025r. upadłości Bałtyckiej Grupy Inwestycyjnej S.A. (postanowienie na chwilę obecną jest nieprawomocne).

Z chwilą ogłoszenia upadłości i wyznaczenia syndyka masy upadłości, wszystkie czynności związane z majątkiem Spółki muszą być prowadzone zgodnie z reżimem ustawy Prawo Upadłościowe. To rolą Syndyka, nie Gminy jest ustalenie stanu prawnego nieruchomości, ustalenie listy dłużników i wierzycieli, sporządzenie spisu inwentarza, wyceny całego przedsiębiorstwa, a następnie korzystna jego sprzedaż – art. 306 i następne ustawy.

Ustawa prawo upadłościowe nie przewiduje prowadzenia w tej kwestii negocjacji z jakimkolwiek podmiotem, nie zezwala wręcz na uprzywilejowane traktowanie jakiegokolwiek z oferentów.

Sprzedaż majątku upadłego, odbywać się będzie w drodze przetargu pisemnego, gdzie ofertę zainteresowane podmioty zobowiązane będą złożyć do Sądu, po wcześniejszej wpłacie wadium. Wygra oferta z najwyższą ceną, gdyż rolą Syndyka i Sądu w postępowaniu upadłościowym jest przede wszystkim zaspokojenie roszczeń ze zgłoszonych wierzytelności.

Tym samym, Gmina tak jak każdy inny podmiot zainteresowany zakupem całego przedsiębiorstwa (jeżeli przetarg obejmie całość przedsiębiorstwa), zobowiązana byłaby po sporządzeniu wyceny przez Syndyka masy upadłości i jej zatwierdzeniu przez Sąd i ogłoszeniu przetargu, złożyć swoją pisemną ofertę zakupu, a po jej przyjęciu zapłacić cenę.

Na marginesie jedynie wskazuję, iż złożenie takiej oferty winno być przede wszystkim poprzedzone analizą Strategii Rozwoju Miasta i Budżetu Miasta pod kontem planowanego wydatku, zabezpieczeniem środków w budżecie Miasta, analizą możliwości prowadzenia przez Gminę działalności w obiektach, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, który przewiduje dla tych obiektów m.in. działalność usługową i hotelową. Projekt uchwały nie odnosi się bowiem do analizy możliwości prowadzenia przez Gminę działalności gospodarczej.

Reasumując, w ocenie opiniującego projekt uchwały zawiera ona nie tylko niedopuszczalne zapisy w zakresie polecenia wykonania konkretnych czynności przez organ wykonawczy-Prezydenta Miasta Sopotu, ale przede wszystkim, zleca wykonanie czynności, które nie leżą w kompetencji ani organu wykonawczego ani Rady Miasta Sopotu, a w całości mogą być wykonywane przez Sąd i Syndyka masy upadłości. Wobec powyższego, mając na uwadze, iż treść projektu uchwały w sposób rażący narusza obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawę o samorządzie gminnym i ustawę prawo upadłościowe, negatywnie opiniuję treść projektu uchwały.

Bogusław Dziurawski
RADCA PRAWNY