

**UCHWAŁA NR XXII/145/2020
RADY GMINY ŁYSOMICE
z dnia 16 września 2020 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 13 lipca 2020 r. na Wójta Gminy Łysomice.

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 229 pkt 3, 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 oraz poz. 1298) uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznaje się skargę z dnia 13 lipca 2020 r. na Wójta Gminy Łysomice za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Łysomice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Robert Kozuchowski

Załącznik do uchwały
Nr XXII/145/2020
Rady Gminy Łysomice
z dnia 16 września 2020 r.

UZASADNIENIE

Dnia 13 lipca 2020 r. wpłynęła skarga do Rady Gminy Łysomice w przedmiocie braku zachowania bezpieczeństwa związanego z wjazdem i wyjazdem z działki nr 314 na działkę nr 388/1 i braku wykonania skosów na działce nr 364 w miejscowości Kamionki Małe gm. Łysomice przez Wójta Gminy Łysomice. Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. Przewodniczący Rady Gminy Łysomice przekazał skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Łysomice celem jej zbadania i przygotowania projektu uchwały Rady rozstrzygającej zasadność skargi.

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) do rozpatrzenia skargi na wójta gminy i gminnych jednostek organizacyjnych właściwa jest rada gminy. Również zgodnie z brzmieniem art. 227 w zw. z art. 229 pkt 3 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 oraz poz. 1298) do rozpatrzenia skargi na wójta gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych właściwa jest rada gminy.

Po zapoznaniu się z przedmiotową skargą, z wyjaśnieniami złożonymi przez pracownika Referatu Rozwoju Gospodarczego, Planowania Przestrzennego, Inwestycji i Remontów, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Łysomice ustaliła na posiedzeniu w dniu 10.08.2020 r., że działka nr 388/1 jest prywatną własnością. Skarżący są właścicielami nieruchomości nr 362. Działki 388/2 i 314 skomunikowane są z drogą powiatową. Stanowią dojazd do działek rekreacyjnych i nie mają nadanej kategorii dróg gminnych publicznych. Wobec powyższego działka nr 364 nie musi spełniać określonych parametrów technicznych, które są wymagane wobec drogi gminnej publicznej, a wynikają one z rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.).

Pismem z dnia 12.08.2020 r. Wiceprzewodniczący Rady Gminy Łysomice wezwał Skarżących do sprecyzowania treści skargi celem umożliwienia jej rozpatrzenia, bowiem Skarżący podnoszą problem bezpieczeństwa związanego z wjazdem i wyjazdem z dz. nr 314 na działkę nr 388/1 w Kamionkach Małych w sytuacji, gdy działka nr 388/1 nie ma bezpośredniej styczności z działką nr 314.

Pismem z dnia 25.08.2020 r. Skarżący sprostowali skargę podając, że nastąpiła omyłka w postaci numeracji dróg gminnych, gdzie powinno być droga nr 388/2 zamiast nr 388/1.

Wobec powyższego Komisja na spotkaniu w dniu 25.08.2020 r. spotkała się celem wyjaśnienia skargi. Komisja ustaliła, że działka nr 364, stykająca się z drogą gminną dz. nr 388/2 posiada jeden skos, natomiast droga gminna dz. nr 388/2 stykająca się z drogą gminną dz. nr 314, nie posiada skosu. Skarżący powołują się na decyzję o warunkach zabudowy z dnia 10.09.2015 r. dla działki nr 364, gdzie jest napisane, że *decyzja przewiduje możliwość poszerzenia dróg gminnych (dz. nr 314 i 388/2) poprzez przeznaczenie części dz. nr 364 (trójkąt o powierzchni ok. 4 m²) na ten cel.*

Z wyjaśnień złożonych przez pracownika Referatu Rozwoju Gospodarczego, Planowania Przestrzennego, Inwestycji i Remontów wynika, że taki zapis ma charakter informacyjny. Wójt gminy i starosta nie mają możliwości wyegzekwowania zapisu. Decyzję

w przedmiocie warunków zabudowy wydaje się bowiem na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu). Oznacza to, że organ prowadząc postępowanie w sprawie związany jest przedmiotem, tj. rodzajem inwestycji, określonym we wniosku inwestora. Celem postępowania jest zaś ustalenie na gruncie stanu faktycznego i prawnego sprawy czy dane zamierzenie inwestycyjne określone we wniosku może być realizowane na wskazanym terenie z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego. Złożony wniosek wyznacza przedmiot postępowania, determinując jego kierunek, a zatem jest wiążący dla organów orzekających w sprawie. Przy czym w toku postępowania wniosek ten może zostać przez inwestora zmodyfikowany.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 poz. 293 z późn. zm.) określa zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Stosownie do art. 4 ust 2 pkt 2 powołanej ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapisano ogólne przesłanki niezbędne do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Podkreślenia wymaga fakt, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją związaną, co oznacza, że organy rozstrzygające sprawę nie działają w granicach uznania administracyjnego. W sytuacji, gdy w sprawie spełnione są warunki wynikające z przepisu art. 61 ust. 1 cyt. ustawy właściwy organ ma obowiązek ustalić warunki zabudowy dla inwestycji objętej wnioskiem. Z drugiej strony, nie spełnienie któregośkolwiek z warunków wynikających z przywołanego przepisu oznacza, że nie jest możliwe wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem inwestora. W tym miejscu trzeba również wskazać na przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1588), które stanowi podstawę do analizy w zakresie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków wynikających z art. 61 ust. 1-5 cyt. ustawy.

Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art.63 ust.2). Wnioskodawcy, który nie uzyskał prawa do terenu, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy (art.63 ust.4). Decyzja wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art.64 ust.1, w związku z art.55). Decyzja wygaśnie jeżeli inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę lub gdy dla przedmiotowego terenu zostanie uchwalony plan miejscowy, którego ustalenia będą inne niż w niniejszej decyzji, z wyjątkiem przypadku, gdy zostanie wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę (art.65 ust.1 i 2). Wszystkie te przepisy sprawiają, że decyzja o warunkach zabudowy jest odmienną konstrukcją prawną niż akt prawa miejscowego. Nie wywołuje ona skutków jak postanowienia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczym skutkiem jej wydania jest umożliwienie zagospodarowania przestrzennego przez konkretną osobę i w określonym czasie. Decyzja o warunkach zabudowy nie wywołuje skutków trwałych, które powodują zmianę przeznaczenia terenu, a co za tym idzie działki, które nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze (decyzji o wyłączeniu użytków z produkcji rolnej / decyzji o pozwoleniu na budowę; wydawanych w tym przypadku przez Starostwo Powiatowe w Toruniu) stanowią użytek i klasę bonitacyjną zgodnie z wypisem z rejestru gruntów. Zapis dotyczący poszerzenie dróg gminnych w wydanej decyzji o warunkach zabudowy znak: RRGPPiR.I.6730.49.2015 z dnia 10.09.2015 r. ma charakter informacyjny.

Na podstawie decyzji o warunkach zabudowy wójt nie może dokonać podziału nieruchomości w celu powiększenia drogi wewnętrznej.

Z analizy akt sprawy wynika, że, w dniu 18.08.2009 r. do PINB w Toruniu wpłynął wniosek Skarżących dotyczący sprawdzenia prawidłowości wykonania skrzyżowania dróg nr 388/2 i 314. Pismem z dnia 09.02.2010 r. Gmina Łysomice wskazała, że przedmiotowe działki są wykorzystywane jako drogi dojazdowe do działek rekreacyjnych, nie tworzą kategorii dróg gminnych i wobec powyższego należy kwalifikować je jako drogi gminne, bowiem nie stanowią kategorii dróg gminnych. PINB w decyzji z dnia 09.12.2010 r. umorzył postępowanie administracyjne w sprawie skrzyżowania dróg gminnych dz. nr 388/2 i 314 w m. Kamionki Małe gm. Łysomice uzasadniając, że regulacja ruchu na drodze wewnętrznej przez właściciela lub zarządcę nieruchomości ma charakter wyłącznie cywilnoprawny, tym samym PINB w Toruniu nie jest uprawniony do wydania decyzji w tej sprawie.

Każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem - tj. w formie uchwały. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zakwalifikowanie jej do drogi wewnętrznej w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.). Wynika to z orzecznictwa sądowo-administracyjnego, które do dróg wewnętrznych zalicza w szczególności "drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą" – wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2008 r. (I SA/Wa 603/08). Przedmiotowa droga nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych, zatem należy uznać ją jako drogę wewnętrzną, a nie za drogę publiczną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym sprawy dróg gminnych należą do zadań własnych gminy. Z kolei art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) stanowi, iż zarządcą drogi gminnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Odrębnymi przepisami, które regulują w sposób jednoznaczny zasady zarządzania oraz dokonywania wydatków dotyczących dróg, są przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.). Stosownie do art. 1 ustawy - drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych).

Według art. 8 ust. 2 tej ustawy - drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są drogami wewnętrznymi.

Niesporne jest w sprawie, że przedmiotowa droga, nie jest drogą publiczną w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach, a zatem w świetle art. 8 ust. 1 tej ustawy jest to droga wewnętrzna. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 i ust. 3 powyższej ustawy, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Z przytoczonego przepisu art. 8 ustawy o drogach publicznych - a jest to jedyny przepis w ustawie odnoszący się do dróg wewnętrznych - nie wynika, aby na organie gminy jakim jest Wójt Gminy, ciążył obowiązek wydania stosownego zarządzenia dotyczącego budowy, modernizacji, odbudowy, przebudowy czy jak żąda strona, "udrożnienia" drogi wewnętrznej. Utrzymanie, budowa, modernizacja drogi wewnętrznej należy do kompetencji wójta gminy, co jednak nie oznacza prawnego obowiązku tego organu do wydania zarządzenia nakazującego remont, modernizację takiej drogi w każdym czasie i na każde żądanie. Jest to bowiem zadanie fakultatywne z zakresu zarządzania i gospodarowania mieniem gminnym, którego realizacja wymaga uprzedniego zaplanowania określonych na ten cel środków w budżecie gminy, skoro zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest to jedno z zadań własnych gminy, które w świetle ustaw szczególnych nie ma charakteru obowiązkowego.

Również z dalszych przepisów ustawy o drogach publicznych, w tym wskazanego przez stronę art. 20, obowiązek taki nie wynika. Przepis ten zawiera katalog obowiązków należących do zarządcy drogi, lecz z uwagi na treść przepisu art. 19 należy przyjąć, iż są to obowiązki zarządców dróg publicznych.

W art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, wymienieni są zarządcy dróg dla dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, czyli dla dróg publicznych. Również kolejne normy tego artykułu odnoszą się do dróg publicznych. Nie ma zatem racjonalnych przesłanek do przyjęcia, że art. 20 ustawy wymieniający przykładowe obowiązki zarządcy drogi wykracza poza przedmiotowy zakres pojęcia droga publiczna.

Po zapoznaniu się ze skargą Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Łysomice ustaliła, że strona skarżąca nie wykazała istnienia ustawowego obowiązku wydania zarządzenia przez Wójta Gminy w przedmiocie braku zachowania bezpieczeństwa związanego z wjazdem i wyjazdem z działki nr 314 na działkę nr 388/1 i braku wykonania skosów na działce nr 364 w miejscowości Kamionki Małe gm. Łysomice przez Wójta Gminy Łysomice, nie wykazała również związku pomiędzy brakiem zarządzenia a swoją indywidualną sytuacją prawną (nie faktyczną). Tym samym nie udowodniła, że brak takiego zarządzenia narusza prawa i jednocześnie wpływa negatywnie na jej sferę prawnomaterialną, tj. pozbawia pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

W związku z powyższym skargę z dnia 13 lipca 2020 r. na Wójta Gminy Łysomice Rada Gminy Łysomice uznaje za bezzasadną.

Jednocześnie z uwagi na to, iż skarga została uznana za bezzasadną, ponowienie jej w tej części bez wskazania nowych okoliczności spowoduje, zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, iż Rada Gminy Łysomice podtrzyma swoje stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania Skarżącego.

Dodatkowo Rada Gminy Łysomice wskazuje, iż na podstawie przepisu art. 229 pkt 3 cytowanej ustawy Kodeks postępowania administracyjnego skargi m. in. na kierowników gminnych jednostek organizacyjnych dotyczące ich zadań lub działalności, rozpatruje rada gminy, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.

Naczelny Sąd Administracyjny szczegółowo wyjaśnił w wyroku z dnia 1 grudnia 1998r. (Sygn. akt III SA 1636/97), iż „Skarga, o której mowa w art. 227 kpa, ... jest odformalizowanym środkiem obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego.”

Oznacza to, że postępowanie skargowe w tym trybie jest postępowaniem jednoinstancyjnym i od niniejszej uchwały nie służy skarga do sądu administracyjnego.