

**UCHWAŁA NR VI/53/450/23
RADY POWIATU W BIELSKU-BIAŁEJ**

z dnia 30 marca 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 10 lutego 2023 r. na działania Starosty Bielskiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), po rozpatrzeniu skargi

**Rada Powiatu w Bielsku-Białej
uchwala, co następuje:**

§ 1. 1. Uznaje skargę z dnia 10 lutego 2023 r. na działania Starosty Bielskiego, zarejestrowaną pod nr ON.1510.4.2023.KA - za bezzasadną.

2. Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Jan Borowski

Załącznik do uchwały Nr VI/53/450/23

Rady Powiatu w Bielsku-Białej

z dnia 30 marca 2023 r.

Uzasadnienie faktyczne i prawne do uchwały Rady Powiatu w Bielsku-Białej w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 10 lutego 2023 r. na działania Starosty Bielskiego

Na podstawie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego Rada Powiatu w Bielsku-Białej ustaliła, co następuje:

w dniu 10 lutego 2023 r. do Rady Powiatu w Bielsku-Białej wpłynęła skarga na działania Starosty Bielskiego, polegające na nienależytym załatwieniu sprawy i lekceważeniu obowiązków. Skarżący zarzuca Staroście Bielskiemu:

1. poświadczenie nieprawdy,
2. niedopełnienie obowiązków,
3. przekroczenie uprawnień,

w odniesieniu do następujących dokumentów:

- przekazanej odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej w zakresie podania rodzaju i klasy drogi ul. Średniej w Jaworzu (pismo nr ON.1431.4.2020.KA, KT.7126.1.2020.PJ z dnia 13 stycznia 2020 r.);

- wydanej dla ul. Średniej decyzji nr 1874/09 z dnia 1 października 2009 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia „na budowę chodnika dla pieszych wzdłuż drogi gminnej – ul. Średniej na odcinku od skrzyżowania z ul. Graniczną do skrzyżowania z ul. Wapienicką w Jaworzu”;

- przyjęcia zgłoszenia „przebudowy pobocza jezdni drogi gminnej ul. Średniej wraz z odwodnieniem, celem lokalizacji ścieżki rowerowej w granicach istniejącego pasa drogowego w Jaworzu”.

Odnosząc się do zarzutów Skarżącego dotyczących naruszenia art. 271 § 1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, poprzez poświadczenie nieprawdy oraz art. 231 Kodeksu karnego, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, poprzez nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego, po wnikliwej analizie kwestionowanych przez Skarżącego dokumentów oraz czynności organu podejmowanych w toku postępowań administracyjnych, które zostały zakończone wymienionymi dokumentami, Rada Powiatu w Bielsku-Białej stwierdza, że skarga jest bezzasadna.

W toku badania sprawy Rada ustaliła, co następuje:

Pismo Starosty Bielskiego nr ON.1431.4.2020.KA, KT.7126.1.2020.PJ z dnia 13.01.2020 r., przekazuje, że zgodnie z posiadanymi przez Starostwo Powiatowe informacjami ul. Średnia w Jaworzu jest drogą gminną oraz wskazuje, iż w celu uzyskania dokładnych danych dotyczących tej drogi należy zwrócić się do Urzędu Gminy Jaworze, która to gmina jest zarządcą drogi. Pismo to w żadnej mierze nie zaświadcza, ani nie poświadcza, że ul. Średnia posiada kategorię drogi gminnej lecz jedynie informuje o posiadaniu informacji tej treści. Zawarta zaś w piśmie informacja, w której posiadaniu było Starostwo Powiatowe została przekazana Starostwu przez Urząd Gminy Jaworze.

Zaznaczyć tutaj należy, iż Starostwo Powiatowe nie posiada bezpośredniego dostępu do danych z rejestru dróg gminnych wobec czego źródłem informacji w tym zakresie może być m.in. gmina właściwa dla danej drogi lokalnej.

Posiadana przez Starostwo informacja wynikała przede wszystkim ze składanych przez Gminę Jaworze wniosków o pozwolenie na budowę i zgłoszenie wykonania robót budowlanych na ul. Średniej wraz z załącznikami, na podstawie których wydana została przez Starostę decyzja nr 1874/09 z dnia 01.10.2009 r.

zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia „na budowę chodnika dla pieszych wzdłuż drogi gminnej – ul. Średniej na odcinku od skrzyżowania z ul. Graniczną do skrzyżowania z ul. Wapienneką w Jaworzu” i przyjęte bez sprzeciwu zgłoszenie „przebudowy pobocza jezdni drogi gminnej ul. Średniej wraz z odwodnieniem, celem lokalizacji ścieżki rowerowej w granicach istniejącego pasa drogowego w Jaworzu”.

Wśród składanych dokumentów było m.in. oświadczenie Wójta Gminy Jaworze o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane z dnia 16.11.2011 r., gdzie w punkcie 7) Wójt zaświadcza posiadanie prawa do dysponowania działkami stanowiącymi drogę publiczną, co potwierdzało, iż ul. Średnia w Jaworzu jest drogą gminną.

Dodatkowo posiadane przez tut. Urząd informacje, przekazywane przez Urząd Gminy w Jaworzu, nie dawały podstaw do pisemnej weryfikacji prawidłowości otrzymywanych informacji (zawartych zarówno w dokumentach, jak i słownym przekazie osób zainteresowanych: mieszkańców, pracowników Urzędu Gminy Jaworze).

Między innymi:

Nie została podważona treść zawiadomienia nr KT.7126.28.2019.PJ z dnia 21.08.2019 r. o wizji w terenie zwołanej w związku z pismem Skarżącego, które to zawierało informację o spotkaniu na drodze gminnej ul. Średniej. Osoby biorące udział w tej wizji, zarówno Skarżący, mieszkańcy ulicy Średniej, jak i pracownicy Urzędu Gminy Jaworze, nie zaprzeczyli, że ulica ta jest drogą gminną.

Zaznaczyć należy, iż również w terminie późniejszym tutejszy Urząd otrzymywał z Gminy Jaworze kolejne dokumenty utwierdzające w przekonaniu, iż jest to droga gminna, są to m.in.:

1) Pismo nr RI.7223.0013.2020/21 z dnia 10.03.2021 r., które stwierdzało, że zgodnie z właściwością rzeczową do Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej zostanie złożony do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu dla ul. Średniej w Jaworzu. Starosta zarządza ruchem wyłącznie na drogach powiatowych i gminnych.

2) Wniosek o zatwierdzenie projektu docelowej organizacji ruchu dla ul. Średniej w Jaworzu.

Do w/w projektu Gmina wydała opinię, na podstawie § 7 ust. 2 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 784). Zaznaczyć tutaj należy, iż opinia wydawana jest przez Gminę dla dróg gminnych, natomiast winno tutaj nastąpić zatwierdzenie przez Gminę projektu obejmującego drogę wewnętrzną.

Dopiero w dniu 7.02.2022 r., w odpowiedzi na pisemne zapytanie tut. Urzędu wysłane w celu doprecyzowania informacji nt. statusu tej drogi, Urząd Gminy Jaworze przesłał do Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej informację nr SKU.6822.000003.2020 dotyczącą ulicy Średniej w Jaworzu, w której przekazano, że obecna analiza stanu prawnego w/w ulicy prowadzi do wniosku, że droga ta nie posiada statusu drogi publicznej. Wskazano także, że w uchwale nr XIX/143/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej z dnia 31 marca 1987 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych zostały wskazane wyłącznie numery dróg, bez wskazania ich nazw – brak jednoznacznego określenia dla ulicy Średnia.

Niezależnie od powyższego Urząd Gminy Jaworze poinformował, że część nieruchomości zajętych pod istniejącą drogę – ul. Średnią stanowi własność Gminy Jaworze, natomiast wobec pozostałej części prowadzone są czynności mające na celu regulację stanu prawnego. Gmina Jaworze zarządza przedmiotową drogą.

Zważywszy, że Starostwo posiadało wyłącznie informacje pochodzące od Urzędu Gminy Jaworze w piśmie nr ON.1431.4.2020.KA, KT.7126.1.2020.PJ z dnia 13.01.2020 r. zasugerowano Wnioskodawcy wystąpienie do Urzędu Gminy Jaworze o dokładne dane drogi.

Zarzut poświadczenia nieprawdy we wskazanym piśmie nie znajduje w związku z tym potwierdzenia, a zatem jest bezpodstawny.

Odnośnie decyzji o pozwoleniu na budowę Nr 1874/09 z dnia 01.10.2009r. znak: ZR.CE 7351-I/1648/09, w przypadku wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych inwestor przedkłada oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane – zgodnie z brzmieniem przepisów obowiązujących w dacie wydawania pozwolenia na budowę oraz przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych prowadzonych w pasie drogi ul. Średniej w Jaworzu). Oświadczenie to jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie

nieprawdy, zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, z późn. zm.).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądowno-administracyjnym do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor musi załączyć oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2 p.b.), a bez spełnienia tego obowiązku pozwolenie nie może być wydane (art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.). Organ co do zasady nie ma podstaw do kwestionowania oświadczenia inwestora, złożonego w tym zakresie pod rygorem odpowiedzialności karnej. Niemniej, w sytuacji kwestionowania przez strony postępowania prawa inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, organ architektoniczno-budowlany zobowiązany jest kwestię tę wyjaśnić, nie poprzestając wyłącznie na odnotowaniu faktu złożenia przez inwestora wskazanego wyżej oświadczenia (por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 1740/15).

W toku prowadzonego postępowania w sprawie zgłoszenia robót budowlanych polegających na przebudowie pobocza jezdni drogi gminnej ul. Średniej wraz z odwodnieniem, celem lokalizacji ścieżki rowerowej w granicach istniejącego pasa drogowego w Jaworzu, Skarżący, będący nota bene stroną tego postępowania, nie wnosił żadnych uwag co do zgodności przedłożonego przez Wójta Gminy oświadczenia. Nie wnosił również zastrzeżeń co do zakresu prowadzonych robót. Wobec powyższego nie było podstaw do kwestionowania złożonego przez organ gminy oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Dlatego też mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego jakoby w decyzji o pozwoleniu na budowę Nr 1874/09 z dnia 01.10.2009 r. znak: ZR.CE 7351-I/1648/09 oraz przyjętym zgłoszeniu, poświadczono nieprawdę bądź doszło do przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza publicznego. Tutejsze Starostwo będąc związane wnioskiem inwestora działało zgodnie z jego zakresem.

Ponadto podkreślenia wymaga, odnosząc się do zarzutu bezpodstawnego wydania decyzji dotyczących pozwolenia na realizację inwestycji na ul. Średniej w Jaworzu, że organ zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy Prawo budowlane jest organem pierwszej instancji w sprawach dotyczących pozwoleń na budowę na drogach powiatowych, gminnych i wewnętrznych - z wyłączeniem dróg krajowych i wojewódzkich dla których organem I instancji jest Wojewoda.

Wobec powyższego niezależnie czy droga ta ma status drogi gminnej czy też wewnętrznej Starosta Bielski był oraz nadal jest właściwy do wydania pozwolenia oraz przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót w pasie drogi ul. Średniej w Jaworzu.

Ponadto Starosta Bielski ostateczną decyzją Nr 1874/09 z dnia 01.10.2009 r. znak: ZR.CE 7351-I/1648/09 zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę chodnika dla pieszych wzdłuż drogi gminnej – ul. Średniej na odcinku od skrzyżowania z ul. Graniczną do skrzyżowania z ul. Wapienicką, na dz. nr 3152, 2662/9, 6880/8, 2662/48, 2662/49, 2153/2, 2646/1, 2646/2, 2680/10, 2654/2, 2695/24 w Jaworzu. Zgodnie z dokumentacją stanowiącą załącznik do decyzji Starosty Bielskiego 1874/09 z dnia 01.10.2009 r. znak: ZR.CE 7351-I/1648/09 działka będąca własnością Skarżącego nie była objęta wnioskiem. Powyższą okoliczność potwierdził Wojewoda Śląski w decyzji z dnia 27.05.2022 r. znak: IF.XIV.6.101-1.2021, którą umorzył wszczęte na wniosek Skarżącego postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Bielskiego z dnia 01.10.2009 r. Nr 1874/09. Jak wynika z uzasadnienia decyzji Wojewody Śląskiego inwestycja polegająca na budowie chodnika na odcinku od skrzyżowania z ul. Graniczną do skrzyżowania z ul. Wapienicką została zrealizowana w odległości ok. 100 m od działki nr 2683/7 należącej do Skarżącego. Z uwagi na odległość jaka dzieli inwestycję od działki należącej do Skarżącego organ wojewódzki uznał, iż wnioskodawca postępowania nieważnościowego nie posiada przymiotu strony w postępowaniu zakończonym decyzją Starosty Bielskiego z dnia 01.10.2009 r. Rozstrzygnięcie Wojewody Śląskiego umarzające wszczęte postępowanie zostało utrzymane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie decyzją z dnia 06.12.2022 r. znak: DOA.7110.165.2022.DKA. Organ odwoławczy w swej decyzji potwierdził brak przymiotu strony w postępowaniu zakończonym decyzją Starosty Bielskiego z dnia 01.10.2009 r. Nr 1874/09.

Ponadto Skarżący wystąpił z drugim wnioskiem o stwierdzenie nieważności przyjęcia zgłoszenia z dnia 09.12.2011 r. znak: ZR.6743.6.1180.2011.CE wykonania robót budowlanych dotyczących przebudowy pobocza ul. Średniej w Jaworzu. Wojewoda Śląski postanowieniem z dnia 01.04.2022 r. znak: IF.XIV.7840.101-2.2021 odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. „potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia”. Jak wykazał organ wojewódzki z uwagi na zawarte w prawie

budowlanym odrębne regulacje umożliwiające weryfikację zgodności z prawem robót budowlanych zrealizowanych w trybie zgłoszenia regulacja prawna zawarta w art. 156 § 1 Kpa nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do spraw prowadzonych w trybie zgłoszeniowym, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego, w stosunku do których nie wniesiono sprzeciwu. Argumentację tę potwierdził Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie w postanowieniu z dnia 02.09.2022 r. znak: DOA.7111.138.2022.MML utrzymującym w mocy postanowienie Wojewody Śląskiego. Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na ww. postanowienie organu II instancji.

Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących poświadczenia nieprawdy przez Starostę Bielskiego w dokumentacji dotyczącej pozwolenia na „budowę chodnika dla pieszych wzdłuż drogi gminnej – ul. Średniej na odcinku od skrzyżowania z ul. Graniczną w Jaworzu” jak i zgłoszenia „przebudowy pobocza jezdni drogi gminnej ul. Średniej wraz z odwodnieniem, celem lokalizacji ścieżki rowerowej w granicach istniejącego pasa drogowego w Jaworzu”, w zakresie dotyczącym statusu drogi ul. Średniej, wskazać należy, że: jak wynika z treści wniosku o pozwolenie na budowę jak i ww. zgłoszeniu, których inwestorem była Gmina Jaworze, inwestycje te obejmowały wykonanie robót budowlanych w pasie drogi gminnej ul. Średniej w Jaworzu.

Zgodnie z obowiązującym wówczas miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Jaworze (Uchwała Rady Gminy Jaworze z dnia 07.10.2008 r. Nr XIX/177/09) droga ul. Średnia została zaliczona do kategorii DGL – istniejące i projektowane drogi gminne klasy L (lokalne).

Ponadto zgodnie z treścią art. 7 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych, na które to przepisy powołuje się Wójt Gminy w oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane załączonym do zgłoszenia przebudowy pobocza drogi ul. Średniej, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Należy dodać, że w dacie orzekania przez organ w zakresie przyjęcia zgłoszenia, nie było podstaw zgodnie ze zgromadzonymi dokumentami, kwestionować oświadczenia inwestora oraz treść wniosku w zakresie przebudowy pobocza drogi gminnej ul. Średniej w Jaworzu.

Podkreślić również należy, że w trakcie prowadzonego postępowania Skarżący nie kwestionował ww. inwestycji. Został zawiadomiony o prowadzonym postępowaniu i nie wniósł uwag do przedłożonej dokumentacji.

Dodatkowo należy wyjaśnić, że Gmina jest w 2/3 właścicielem działek drogowych tworzących ul. Średnią. Wszystkie roboty były planowane w istniejącym pasie drogowym dla poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

W związku z powyższym, w oparciu o przedstawiony stan faktyczny sprawy oraz uzasadnienie prawne ze szczegółowym wskazaniem i przytoczeniem przepisów prawa, **Rada Powiatu w Bielsku-Białej stwierdza, że skarga jest bezzasadna** albowiem jak wykazało wnikliwie i rzetelnie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające, Starosta przy wydawaniu szczegółowo opisanych decyzji i informacji nie naruszył ani art. 271 § 1 Kodeksu karnego, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, poprzez poświadczenie nieprawdy ani art. 231 Kodeksu karnego, zgodnie z którym funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, poprzez nadużycie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.