

**UCHWAŁA NR XX/337/2020**  
**Rady Gminy w Chojnicach**

z dnia 27 listopada 2020 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na Wójta Gminy Chojnice**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

**Rada Gminy uchwała,  
co następuje:**

**§ 1.** Po rozpatrzeniu skargi Pana P. Z. na Wójta Gminy Chojnice, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, skargę uznaje się za **bezzasadną**.

**§ 2.** Wykonanie Uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy w Chojnicach zobowiązując do przesłania Skarżącemu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu poprzez jej wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Chojnicach oraz zamieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przewodniczący Rady Gminy

**Ryszard Kontek**

## Uzasadnienie

Do Urzędu Gminy w Chojnicach dnia 30 października 2020 roku wpłynęła skarga Pana P. Z. na Wójta Gminy Chojnice, sygnowana datą 27 października 2020 roku. Skarga została uzupełniona pismem z dnia 12 listopada 2020 roku – doręczonym dnia 13 listopada 2020 roku.

Skarżący w uzasadnieniu skargi i jej uzupełnieniu podnosi, iż wnioskował do Wójta Gminy Chojnice o wyrażenie zgody na użytkowanie gruntu o powierzchni 80 m<sup>2</sup>, naprzeciwko nieruchomości będącej jego własnością, „na pasie trawy w linii brzegowej (działka 157/8)” odpłatnie lub nieodpłatnie. W dalszej części P. Z. wskazał, iż w większości sprzęt przechowuje w hangarze na terenie swojej nieruchomości tak przez okres letni jak i poza sezonem (jacht, kajaki, rowery kołowe), a pozytywne rozpatrzenie jego wniosku uzasadnia także fakt, iż skarżący nie ma możliwości wwiezienia sprzętu na teren swojej działki, bowiem jest zbyt mała i zabudowana,

a decyzja odmowna godzi w dobro jego firmy, rodziny i lokalnej społeczności. Skarżący zarzuca, iż uzasadnienie faktyczne jego wniosku było lakoniczne i nieprzekonywujące, a przy rozpatrywaniu wniosku nie wzięto pod uwagę interesu indywidualnego i interesu społecznego. W ocenie skarżącego w interesie społecznym jest, by prowadzona przez niego wypożyczalnia sprzętu funkcjonowała bez przeszkód zaspokajając potrzeby społeczności lokalnej oraz turystów. P.Z. wskazał, iż jako mieszkaniec gminy i miejscowości Charzykowy jest również pełnoprawnym użytkownikiem tzw. własności gminnej, która jedynie jest w zarządzaniu organu, a nie stanowi własności urzędników podejmujących decyzje. W jednym ze swoich pism skarżący wskazał, iż „**poprzednie lata składowałem rowery wodne w hangarze na terenie mojej działki. Obecnie jest to niemożliwe z uwagi na brak miejsca**”.

Wójt Gminy Chojnice pismem z dnia 20 października 2020 roku, znak RŚiGN.6845.12.2020 skierowanym do skarżącego nie wyraził zgody na nieodpłatne lub odpłatne korzystanie z gruntu będącego własnością Gminy Chojnice wskazując, iż linia brzegowa nie jest miejscem przeznaczonym na składowanie łodzi lub sprzętów wodnych, a jest miejscem ogólnodostępnym dla mieszkańców i turystów, a wyrażenie zgody na wniosek skarżącego stanowiłoby nierówne traktowanie w stosunku do innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą czy osób fizycznych jej nieprowadzących. Dalej Wójt wskazał, iż tutejszy organ począwszy od rozpoczęcia sezonu letniego po dzień dzisiejszy wzywa do usunięcia właścicieli łodzi składowanych w linii brzegowej Jeziora Charzykowskiego i działania były podjęte na wyraźną prośbę mieszkańców.

Pismo skarżącego z dnia 27 października 2020 roku nadane zostało także do Wójta Gminy Chojnice z wnioskiem o ponowne przeanalizowanie sprawy. W odpowiedzi na to pismo Wójt potrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie i nie wyraził zgody na nieodpłatne lub odpłatne korzystanie z gruntu będącego własnością Gminy Chojnice, powołując się na zapisy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) – zwanej dalej „u.s.g.”, art. 18 ust. 2 u.s.g., art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 222 § 1 i 2 k.c.

W uzupełnieniu skargi skarżący ponownie podkreślił przytoczone przez siebie argumenty wskazując na konieczność przestrzegania zasad postępowania administracyjnego przez Wójta Gminy Chojnice. Dodatkowo P.Z. podkreślił, iż brak jest pisemnych skarg w przedmiocie pozostawienia sprzętu wodnego na nabrzeżu jeziora, zatem może domniemywać, iż ich nie było. Nadto skarżący wskazał, iż „**sądziłem, że żyję w demokratycznym państwie, w którym (wbrew temu, co twierdzi wójt) wszystkich wcale nie należy traktować równo i równo dzielić dobra. Nie znalazłem takiej zasady w żadnej obecnie obowiązującej normie prawnej. Równouprawnienie nie na tym polega**”. P.Z. nadmienił, iż chciał spotkać się z Wójtem w przedmiotowej sprawie, jednak jak go poinformowano – Wójt był niedostępny przez co najmniej tydzień. Jednocześnie skarżący podniósł, iż większym problemem jest zagospodarowanie pasa przybrzeżnego przez właścicieli nieruchomości przylegających do promenady – w dużo bardziej inwazyjny i trwały sposób niż robi to skarżący.

**Każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych**, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (vide: art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 310 z późn. zm.).

Prawo wodne nakłada na właściciela nieruchomości przyległej do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych (tu Gminy Chojnice) **obowiązek umożliwienia dostępu do wód w sposób umożliwiający to korzystanie**, zakazuje grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub **uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar** (vide: art. 232 ust. 1 i art. 233 ust. 2 Prawa wodnego).

Wskazania wymaga, iż Najwyższa Izba Kontroli podnosiła w swoich wystąpieniach pokontrolnych brak zainteresowania i dbałości o powierzony majątek zarządców publicznych jezior, co wykorzystuje część właścicieli nieruchomości położonych nad jeziorami i nielegalnie grodzi dostęp do jezior, uniemożliwiając obywatelom swobodne korzystanie z plaż i terenów przybrzeżnych jezior należących do Skarbu Państwa, także poprzez pozostawianie sprzętu wodnego na nabrzeżu czy nielegalną zabudowę (vide: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dostepie-do-jezior-2015.html> *per analogiam*, wyniki różnych kontroli delegatur NIK dostępnych m.in. na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. do zadań własnych gminy należy zaspokajanie **zbiorowych potrzeb wspólnoty**. Zadania własne obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, zieleni gminnej i zadrzewień oraz promocji gminy.

Do Wójta Gminy Chojnice, jako organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, należy, zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., gospodarowanie mieniem komunalnym. Mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do gmin. Kompetencje Wójta Gminy Chojnice w zakresie gospodarowania tym mieniem obejmują mienie, jako ogół praw majątkowych, przysługujące **Gminie jako osobie prawa cywilnego**. Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala Wójtowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady, a wymienionych w art. 18 ust. 2 u.s.g. (vide: Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II). **Rada Gminy w Chojnicach nie może w konsekwencji podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze**. Jedynie do czasu określenia przez siebie zasad gospodarowania mieniem rada gminy posiada dodatkowe uprawnienie polegające na udzieleniu Wójtowi zgody na dokonanie czynności w zakresie tegoż gospodarowania (jak np. wyrażenie zgody na sprzedaż nieruchomości). Nie oznacza to jednak, że organ uchwałodawczy posiada uprawnienie do określenia sposobu wykonania uchwały (np. formy przetargu, po którego przeprowadzeniu nieruchomość gminna może być zbyta, albo jakichś elementów umowy zawieranej przez gminę reprezentowaną przez Wójta). **Rada gminy nie może ze skutkiem wobec osób trzecich wiązać organu wykonawczego w zakresie spraw łączących się z zawieraniem umów przez gminę, jeżeli ustawa takich uprawnień radzie nie przyznaje**. Czynność prawna polegająca na nieodpłatnym przysporzeniu nieruchomości i niepociągająca za sobą właściwie żadnych obciążeń ani strat dla gminy nie wykracza poza zakres zwykłego zarządu i kompetencje do jej podjęcia ma organ wykonawczy gminy, nie zaś rada gminy.

Rozszerzając uzasadnienie prawne niniejszej uchwały należy nadto uwypuklić, iż cywilnoprawny tryb obrotu nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego wyklucza przyjęcie, że złożenie propozycji użyczenia nieruchomości lub jej dzierżawy, a więc w istocie oferty zawarcia umowy, wszczyna postępowanie administracyjne, które - zgodnie z zasadą z art. 104 § 1 k.p.a., podlega załatwieniu w drodze władczego jednostronnego rozstrzygnięcia organu w formie decyzji administracyjnej (vide: *per analogiam* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 478/14). Rozporządzanie nieruchomością przez jej właściciela nie zawiera bowiem elementu administracyjnego, mającego charakter władczy, lecz następuje w formie czynności cywilnoprawnej poprzez zawarcie umowy (vide: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt I OSK 2579/14).

Z tego względu Wójt Gminy Chojnice nie występuje tu w roli organu administracji publicznej, ale jako reprezentujący Gminę Chojnice - będącą właścicielem nieruchomości - w wykonywaniu jej uprawnień majątkowych z zakresu prawa cywilnego. Oznacza to, że również nie ma możliwości uruchomienia drogi postępowania z zażalenia na niezadowolony wyrok (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Gd 712/17).

Gmina Chojnice, jako podmiot prawa cywilnego posiadający osobowość prawną, jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości. Dlatego też przysługują jej wszystkie uprawnienia właścicielskie określone przepisami prawa, w tym kodeksu cywilnego. Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana. Przeciwno osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, **przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń** (vide: art. 222 § 1 i 2 k.c.).

Nie ulega wątpliwości, iż obecna sytuacja epidemiologiczna, w tym sytuacja kadrowa w Urzędzie Gminy w Chojnicach (wykryte zakażenia, przebywanie pracowników na kwarantannie lub wykonywanie przez nich pracy zdalnej) jest czymś nietypowym nieprzewidywalnym. Także ponad tygodniowa nieobecność Wójta Gminy Chojnice w Urzędzie Gminy w Chojnicach, wobec posiadania Zastępcy, a także sprawowania pieczy nad Urzędem przez Sekretarza Gminy, jest usprawiedliwiona. Osoby decyzyjne w Gminie pracowały rotacyjnie zdalnie, celem wyeliminowania ewentualnego zakażenia czy konieczności odbycia kwarantanny wszystkich osób mogących reprezentować Gminę Chojnice.

Wójt Gminy Chojnice podejmując decyzję odmowną ważył nie tylko interesy indywidualne, ale przede wszystkim interes społeczny – interes mieszkańców i turystów. Realizowanie uprawnień właścicielskich może budzić spory i niezadowolenie, jednakże leży w sferze uprawnień Wójta. Wyjaśniono, iż pracownicy Urzędu Gminy w Chojnicach prowadzą kampanię informującą osoby wykorzystujące pas nabrzeżny, aby dobrowolnie zabrały z niego swoje mienie ruchome. Informacja pojawiła się także w lokalnych mediach, a termin końcowy określono do końca 2020 roku, dlatego każdy z właścicieli ma czas, aby samodzielnie i dobrowolnie przygotować się do zmienionej sytuacji. Z faktu, iż nie złożono pisemnych skarg do Urzędu Gminy w Chojnicach nie można wyprowadzić wniosku, iż skarg nie było, a takowych nie otrzymywali ustnie pracownicy Urzędu Gminy w Chojnicach i Wójt Gminy w Chojnicach.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Rady Gminy w Chojnicach, Wójt Gminy Chojnice działał w granicach prawa i realizując uprawnienie do gospodarowania mieniem komunalnym oraz w sposób wystarczający uzasadnił swoje stanowisko w zakresie faktów i prawa, w konsekwencji skargę uznaję się za bezzasadną.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu dnia 20 listopada 2020 roku, po dokonaniu analizy skargi uznała, iż skarga jest bezzasadna z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Zgodnie z treścią art. 237 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Wobec złożenia skargi dnia 30 października 2020 roku, niemożliwe było jej merytoryczne rozpatrzenie na sesji Rady Gminy w Chojnicach dnia 30 października 2020 roku.

Zgodnie z treścią art. 229 pkt 3 k.p.a. - jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, właściwym organem do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy.

O sposobie załatwienia skargi należy powiadomić skarżącego (vide: art. 237 § 3 k.p.a.).

W tym stanie rzeczy podjęcie niniejszej uchwały jest konieczne i uzasadnione.

#### **Pouczenie – art. 239 § 1 k.p.a.:**

*„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”.*