

UCHWAŁA /15
RADY MIEJSKIEJ W ŚWIECIU
z dnia 28 maja 2015 r.

w sprawie skargi na Burmistrza Świecia.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późniejszymi zmianami¹⁾ oraz art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późniejszymi zmianami²⁾), uchwala się, co następuje:

§ 1. Skargę z dnia 13 stycznia 2015 r. p. Małgorzaty i Tomasza Gawrońskich na Burmistrza Świecia uznaje się za bezzasadną w całości.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Świeciu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej

Jerzy Wójcik

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 645, poz. 1318, Dz. U. z 2014 r. poz. 379 i poz. 1072.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r., poz. 183, z 2015 r., poz. 211.

Uzasadnienie do uchwały nr/15 z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie skargi na Burmistrza Świecia z dnia 13 stycznia 2015 r.

Uzasadnienie faktyczne

Dnia 19 stycznia 2015r. do kancelarii Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęła skarga państwa Tomasza i Małgorzaty Gawrońskich, reprezentowanych przez pełnomocników Elżbietę i Stanisława Kujawów na Burmistrza Świecia. Skarga została skierowana do organu niewłaściwego, w związku z czym Wojewoda Kujawsko-Pomorski przekazał skargę zgodnie z art. 231 w zw. z art. 229, pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r, Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.) według właściwości do Rady Miejskiej w Świeciu. Rada Miejska w Świeciu uchwałą z dnia 26 lutego 2015r. postanowiła przekazać skargę na Burmistrza Świecia do Komisji Prawa, Porządku Publicznego i Spraw Obywatelskich. Na pierwszym posiedzeniu komisji w przedmiotowej sprawie Przewodniczący Komisji Zbigniew Podgórski złożył wniosek o wyłączenie go ze sprawy, argumentując go tym, że w czasie, który obejmuje skarga pełnił on funkcję zastępcy burmistrza, w związku z czym zgodnie z zasadą *nemo est iudex idoneus in causa sua*, nie chce orzekać we własnej sprawie. Wniosek o wyłączenie został jednogłośnie przyjęty. Sprawę przejął vice-przewodniczący komisji, radny Tomasz Szamocki. Członkowie komisji w składach trzyosobowych (zgodnie z listami obecności: Janusz Rogala, Sławomir Siemaszko, Tomasz Szamocki) trzykrotnie spotkali się na posiedzeniach komisji celem rozpoznania przedmiotowej skargi. Pierwsze spotkanie odbyło się dnia 11 marca 2015r. Na posiedzenie komisji został zaproszony pan Wiesław Ratkowski, kierownik Wydziału BAGiGG Urzędu Miejskiego w Świeciu. Po zapoznaniu się przez radnych z materiałami sprawy, w tym korespondencją skarżących oraz Urzędu Miejskiego, komisja poprosiła kierownika Wydziału BAGiGG o odniesienie się do sprawy. Kolejne posiedzenie komisji odbyło się dnia 17 kwietnia 2015r. w Urzędzie Miejskim w Świeciu. Na posiedzenie komisji zostali zaproszeni skarżący i stawili się: Pani Małgorzata Gawrońska oraz pełnomocnicy Elżbieta i Stanisław Kujawowie. W związku z brakiem odpowiedniego pełnomocnictwa, vice-przewodniczący komisji wezwał stronę skarżącą do uzupełnienia dokumentacji o aktualne pełnomocnictwo, obejmujące przedmiotowo skargę na Burmistrza Świecia. Poprzednie pełnomocnictwo zostało przedmiotowo zawężone do czynności związanych z wadliwie wybudowanym domem. Pełnomocnictwo wpłynęło do Urzędu Miejskiego 20 kwietnia 2015r. Strona skarżąca na posiedzeniu komisji przedstawiła zarzuty oraz swoje

stanowisko wyrażane w skardze na Burmistrza Świecia. Ostatnie posiedzenie komisji w przedmiotowej sprawie odbyło się 5 maja 2015r. w Urzędzie Miejskim w Świeciu. Na posiedzenie komisji został zaproszony pan Burmistrz Świecia, Tadeusz Pogoda wraz z kierownikiem BAGiGG Urzędu Miejskiego w Świeciu, panem Wiesławem Ratkowskim. Po przedstawieniu stanowiska strony skarżącej Pan Burmistrz został poproszony o przedstawienie swojego stanowiska.

Podział posiedzeń komisji na trzy części został celowo przygotowany, by jak najpełniej komisja mogła zapoznać się z przedmiotową skargą oraz zgodnie z rzymską zasadą *audiatur et altera pars* zapewnić każdej ze stron równe prawo do przedstawienia swojego stanowiska. Pierwsze posiedzenie komisji miało na celu umożliwienie zapoznania się przez radnych ze skargą, z korespondencją i *meritum* sprawy. Kolejne dwa posiedzenia komisji miały na celu wysłuchanie przez komisję obu stron postępowania. Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne, Komisja Prawa, Porządku Publicznego i Spraw Obywatelskich zważyła, co następuje:

Uzasadnienie prawne

Przedmiot skargi na Burmistrza Świecia obejmuje niejako dwie płaszczyzny. W pierwszej kolejności dotyczy ona zaświadczenia z dnia 10 października 2007r. o nr BAGiGG/7324/413/07. W skardze skarżący używają wprost sformułowania „zatajenie w fałszywym dokumencie terenu zalewowego”. Tajemnica o terenie zalewowym oznaczana jest w planach zagospodarowania przestrzennego symbolem ZZ. W zaświadczeniu, o którym mowa powyżej w oznaczeniu jednostki bilansowej zabrakło oznaczenia „ZZ”, wskazującego na teren zalewowy. W opisie do uchwały przeczytać możemy, że zapis ten oznacza, że *tereny znajdują się w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią ze strony rzeki Wisły o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (woda stuletnia) i należy stosować ustalenia przepisów szczególnych*. W myśl art. 84 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U.2001, nr115, poz. 1229 ze zm.) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego umieszcza się informacje na temat bezpośredniego zagrożenia powodzią obszarów. Z kolei w myśl art. 83, ust., 1, pkt 1 wspomnianej ustawy na tych terenach zabrania się wznoszenia obiektów budowlanych. Jednak zgodnie z art. 83, ust. 2, pkt 1 dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może zwolnić od zakazu określonego w art. 83, ust. 1, pkt 1. Z kolei zgodnie z art. 32, ust. 1, pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane

(Dz. U. 2013r., poz. 1409 ze zm.) wskazuje, że pozwolenie na budowę może być wydane po uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień, lub opinii innych organów. Skarżący podnoszą, że w wyniku wydanego zaświadczenia pominięto teren zalewowy, w związku z czym nie posiadają zezwolenia wymaganego przez ustawę Prawo wodne. Skarżący wskazują, że informacja o terenie zalewowym została ukryta celowo w zaświadczeniu, a zaświadczenie wydała osoba nieuprawniona. Zgodnie z art. 217, §1, pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.) organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym poświadczeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Organem administracji publicznej o którym mowa w art. 217 kpa w przedmiotowej sprawie w rozumieniu art. 5, §2, pkt 3 i 6 kpa jest Burmistrz Świecia, a z jego upoważnienia dokumenty mogą podpisywać pracownicy. Pracownik wydający zaświadczenie takiego upoważnienia nie posiadał. Jakkolwiek treść zaświadczenia odpowiada zapytaniu wskazanemu we wniosku o wydanie zaświadczenia. We wniosku jest: *Proszę o wydanie zaświadczenia o przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego działki nr 12/20 położonej w Świecie-Przechowo, ul. Dębowa. Cel wydania zaświadczenia handlowe (notariusz).* Warto w tym miejscu wskazać, że adresatem tego zaświadczenia był inny podmiot, niż skarżący. Co więcej, treść wydanego zaświadczenia zawiera odpowiedź na pytanie o przeznaczenie działki. Ciężko bowiem stwierdzić, że sformułowanie: *przeznaczona jest pod funkcje podstawowe – mieszkaniową jednorodziną oraz usług nieuciążliwych – z dopuszczeniem zabudowy garażowo-gospodarczej* nie jest odpowiedzią na pytanie o przeznaczenie terenu. Ciężko również stwierdzić, że sformułowanie: *tereny znajdują się w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią ze strony rzeki Wisły o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% (woda stuletnia) i należy stosować ustalenia przepisów szczególnych* jest odpowiedzią na pytanie o przeznaczenie. Zdaniem komisji, jest to odpowiedź na pytanie o charakterystykę położenia działki, a nie jej przeznaczenie. Nie można argumentować, że położenie informacji dotyczącej terenu zalewowego w jednostce redakcyjnej aktu normatywnego zatytułowanej „przeznaczenie terenów” jednoznacznie determinuje zakwalifikowaniem wszystkich punktów, jako mówiących o przeznaczeniu terenu. Przykładem takiego stanowiska jest powszechnie znany art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2014r., poz. 101 ze zm.). Stanowi on, że *powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny.* Przepis ten stanowi tzw. legitymację procesową, a więc materialnoprawną przesłankę do dochodzenia roszczenia. W przeciwieństwie do przesłanek proceduralnych (formalnoprawnych) brak ich spełnienia

skutkuje odrzuceniem pozwu. W przypadku przesłanki materialnoprawnej brak jej spełnienia skutkować będzie oddaleniem powództwa. Jak widać na tym przykładzie, mimo iż art. 189 umiejscowiony jest w ustawie procesowej ma on charakter materialnoprawny. Nie umiejscowienie przepisu zatem, a brzmienie decyduje o jego charakterze. Inną rzeczą jest fakt nieco błędnej praktyki wydawania zaświadczeń o przeznaczeniu terenu. W prawie budowlanym zaświadczenie o przeznaczeniu terenu nie ma tak naprawdę donioślejszego znaczenia. Warto podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem lokalnym, powszechnie obowiązującym i powszechnie dostępnym. Każdy ma prawo dostępu do niego. Co więcej, jedynym dokumentem związanym z planem zagospodarowania przestrzennego mającym większe znaczenie w obrocie prawnym jest wypis i wyrys z planu zagospodarowania przestrzennego. To właśnie te dokumenty spełniają rolę poświadczenia tego, co jest w prawie miejscowym, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przypuszczać można, że praktyka taka (pobierania zaświadczeń o przeznaczeniu działki) wytworzyła się ze względów ekonomicznych, gdyż opłata skarbową za zaświadczenie wynosi 17 zł., z kolei za wypis i wyrys 70zł. Jakkolwiek jeszcze raz podkreślić należy, że co do zasady to właśnie wypis i wyrys są urzędową, prawnie przewidzianą formą poświadczenia treści zawartej w planie zagospodarowania przestrzennego. Praktyka pobierania zaświadczeń, co do zawartości aktu prawnego budzi również wątpliwości, ze względu na fakt, że trudno sobie wyobrazić, by podmioty występowały do kancelarii sejmowej o zaświadczenie, co jest zawarte w ustawach. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010r. w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 436/10, gdzie stwierdza się, że *W zakresie przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przepisy prawa przewidują możliwości wydawania wypisów i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wysokość opłaty skarbowej jest ściśle określona i zależna o ilości stron wypisów i wyrysów. Nie powinno się w tym zakresie co do zasady wydawać zaświadczenia w oparciu o przepisy k.p.a. i tym samym pobierać opłaty za wydanie zaświadczenia.* Warto również wskazać, że wypis i wyrys z planu zagospodarowania przestrzennego został wydany wykonawcy dnia 28 listopada 2007r. We wskazanym dokumencie znajduje się już pełna informacja dotycząca zarówno charakterystyki, jak i przeznaczenia nieruchomości.

Kolejnym aspektem skargi na Burmistrza jest, jak wskazuje protokół nr 5/15 z II części posiedzenia Komisji Prawa, Porządku Publicznego i Spraw Obywatelskich z dnia 17 kwietnia

2015r. nieobjęcie mecenatem przez Burmistrza Świecia sprawy skarżących w związku z wadliwie wybudowanym domem. Jak wynika ze skargi pisemnej i ustnych zeznań skarżących Burmistrz Świecia nie podjął żadnych czynności celem pomocy skarżącym. Domagali się oni od Burmistrza Świecia, jako organu pochodzącego z demokratycznych wyborów, by pomógł im w sprawie wadliwie wybudowanego domu. Jak wynika jednak

z ustnych wyjaśnień Burmistrza Świecia, nie podejmował on żadnych czynności, gdyż, jak twierdzi, jest on niewłaściwy, nie posiada legitymacji prawnej do podejmowania jakichkolwiek działań. Urząd Miejski nie otrzymał decyzji Inspektora Nadzoru Budowlanego z Tucholi. Decyzję tą pokazała skarżąca w trakcie spotkania wyborczego w Przechowie. Z dalszych wyjaśnień pana burmistrza wynika, że odbyło się spotkanie na dyżurze we wtorek w Urzędzie Miejskim, gdzie zaproponował zgłoszenie się do organów właściwych oraz poszukanie jakiegoś lokalu w zasobach komunalnych. Jednak ani od skarżącej, ani od Inspektoratu Nadzoru Budowlanego z Tucholi taki wniosek, czy informacja nie wpłynęła.

Komisja nie znajduje podstaw prawnych, zgodnie z którymi burmistrz miasta, jako organ administracji publicznej ma obowiązek obejmować mecenatem sprawy swoich mieszkańców. W myśl art. 30, ust. 1 i 2 w zw. z art. 26, ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2013r., poz. 594 ze zm.) burmistrz wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań burmistrza należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Egzemplifikacja ta ma wprawdzie charakter przykładowy. Na otwarty charakter tego katalogu wskazuje sformułowanie „w szczególności”. Komisja jednak nie znajduje w zachowaniu Burmistrza Świecia podstaw do odpowiedzialności prawnej. W tym wypadku możliwa jest jedynie ewentualna odpowiedzialność polityczna, jednak swoim zachowaniem Burmistrz Świecia nie łamał przepisów prawa.

Skarżący (zdaniem Komisji) w związku z brakiem reakcji burmistrza podjęli akcję protestacyjną pod Urzędem miejskim w Świeciu skierowaną przeciwko Burmistrzowi Świecia. W reakcji na to, pan Tadeusz Pogoda wystąpił dwukrotnie z wezwaniem do zaniechania naruszeń dóbr osobistych dobrego imienia i czci. Obraza ta miała polegać na umieszczeniu na transparentach nazwiska pana Tadeusza Pogody w zakresie treści obejmującej sformułowanie *obojętność wobec zagrożenia na terenie Świecia oraz zatajaniu faktów i cenzurze w telewizji*. Skarżący podnoszą, że nie przyszli do osoby fizycznej – Tadeusza Pogody, ale do Burmistrza Świecia, w związku z czym nie miał on prawa do

wzywaniu skarżących do zaniechania naruszeń dóbr osobistych. Warto w tym miejscu przywołać art. 23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. 2014, poz. 121, ze zm.), który stanowi o ochronie dóbr osobistych. Mówi on, że takie dobra, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji itd... pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach. Art. 23 kc *expressis verbis* wskazuje na cześć i nazwisko, jako dobra osobiste podlegające ochronie. Z kolei art. 24 kodeksu cywilnego stanowi, że ten, czyje dobro osobiste zostało naruszone może domagać się zaniechania naruszenia. Poszkodowany może ponadto żądać podjęcia działań w celu przywrócenia stanu sprzed naruszenia (*restitutio in integrum*), w szczególności może żądać złożenia oświadczenia odpowiedniej treści i formie. Ponadto poszkodowany może żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych (patrz art. 415 i następne kodeksu cywilnego) oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub zapłaty na wskazany cel społeczny. Komisja nie znajduje uzasadnienia w argumentacji, że skarżący mieli na myśli Burmistrza Pogodę, a nie pana Pogodę. Pełnienie funkcji w ramach jednostek samorządu terytorialnego nie skutkuje rozczłonkowaniem osobowości. Używanie imienia i nazwiska konkretnej osoby pozwala na jej indywidualizację nie ze względu na stanowisko, które piastuje, a właśnie na te osobiste właściwości, jakimi są imię i nazwisko. Fakt, że dany podmiot pełni funkcje publiczne nie wyłącza możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu ochrony dóbr osobistych. Pogląd ten znajduje również oparcie w judykaturze: *Owszem przyjmuje się, że osoby prawujące funkcje publiczne muszą liczyć się z krytyką, często nawet wyrażaną w brutalnej formie, jednak mimo sprawowania funkcji publicznej mają prawo do uzyskania ochrony prawnej przed nieprawdziwymi zarzutami odnoszącymi się do faktów.* (SA w Poznaniu, 9.02.2012r., I ACA 1163/11).

Mając powyższe na uwadze rozstrzygnięto jak w uchwale.

Pouczenie:

Powołując się na 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.

