

**UCHWAŁA NR /LXX/2024
RADY MIEJSKIEJ W RADZYMINIE
z dnia2024 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi na Burmistrza Radzymina

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), w związku z art. 229 pkt 3 oraz art. 237 §3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), uchwala się, co następuje:

- § 1. Wniesioną w dniu 8 marca 2024 r. skargę na Burmistrza Radzymina uznaje się za bezzasadną.
- § 2. Uzasadnienie dla sposobu załatwienia skargi stanowi załącznik do uchwały.
- § 3. O sposobie załatwienia skargi Przewodniczący Rady zawiadomi skarżącego.
- § 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Załącznik do Uchwały Nr /LXX/2024
Rady Miejskiej w Radzyminie
z dnia2024 r.**

Uzasadnienie dla sposobu załatwienia skargi na Burmistrza Radzymina

W dniu 8 marca 2024 r. do Biura Rady Miejskiej wpłynęła skarga na działania Burmistrza Radzymina, w zakresie naruszenia finansów publicznych poprzez wydatkowanie środków publicznych z budżetu gminy na drogi leśne nie stanowiące własności Gminy Radzymin, nie będące w jej posiadaniu ani też nie stanowiące gminnych dróg publicznych. Skarga, w swoim zakresie merytorycznym, powielona została jako wniosek o kontrolę finansową do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Dokument został przekazany zgodnie z właściwością do Rady Miejskiej w Radzyminie.

Stanowisko w sprawie:

Skarga oraz będący jej następstwem wnioski, zawierają szereg półprawd i błędnych argumentów dobranych tak by pozornie racjonalizować błędną tezę.

Już sentencja skargi w brzmieniu: „*Składam skargę na działanie Burmistrza Radzymina Krzysztofa Chacińskiego w zakresie naruszenia finansów publicznych poprzez wydatkowanie środków publicznych z budżetu gminy na drogi leśne nie stanowiące własności Gminy Radzymin, nie będące w jej posiadaniu ani też nie stanowiące gminnych dróg publicznych.*”, zawiera błędną tezę. Stanowi, iż jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wydatkowania środków jedynie na drogi nie będące leśnymi, stanowiące jej własność, będące w jej posiadaniu lub mające atrybut publicznych. Każdy z wymienionych w skardze przymiotów stanowi cechę, która nie wyklucza możliwości ponoszenia nakładów. Przy spełnieniu stosownych warunków Gmina ma bowiem prawo wydatkowania środków zarówno na drogi leśne, nie stanowiące jej własności, nie będące w jej posiadaniu i niemające atrybutu publicznych.

Podstawowe elementy składowe uzasadnienia skargi również zawierają istotne merytoryczne błędy. „... *Burmistrz Krzysztof Chaciński stwierdził, że realizacja porozumienia nr 2/SA/2021 z dnia 19.10.2021 roku Gminy z Nadleśnictwem Jabłonna nie generuje kosztów po stronie Gminy Radzymin. Radni zostali na sesji wprowadzeni świadomie w błąd. Chodzi o porozumienie w sprawie udostępnienia dróg leśnych do ruchu publicznego. Sam tytuł tego porozumienia wprowadza w błąd, gdyż nie są to drogi przeznaczone do ruchu publicznego dla społeczności lokalnych tylko są to drogi na dojazd do prywatnych posesji, do których gmina nie ma obowiązku organizowania dojazdu, a tym bardziej ponoszenia z tego tytułu konkretnych wydatków.*

Tak jak wskazywałem Burmistrz świadomie wskazywał na brak kosztów po stronie budżetu gminy podczas, gdy fakty wynikające z dokumentów wskazują na zgola odmienne wnioski, o których Burmistrz wiedział.

Otóż z pisma Burmistrza Radzymina z dnia 29.12.2023 roku wynika, że z załączonej faktury VAT na zakup oznakowania Gmina Radzymin poniosła koszt w wysokości 19840,98 zł (faktura FS/001175/2023/08 z dnia 31.08.2023 roku). Ponadto z pisma wynika, że dla prywatnych dróg dojazdowych do nieruchomości Burmistrz zlecił Projekt stałej organizacji ruchu dla każdej z dróg w marcu 2022 roku co spowodowało konieczność sporządzenia co najmniej 5 projektów, za które Gmina Radzymin również zapłaciła. Faktyczne oznakowanie tych dróg także

spowodowało powstanie kosztów w związku ze stworzeniem dróg prywatnych po stronie budżetu Gminy Radzymin.

Ponadto na sesji Rady Miejskiej w Radzyminie dowiedziałem się, że Burmistrz zamontował 8 metrową barierę na legalnej drodze dojazdowej do prywatnej nieruchomości w Starym Jankowie uniemożliwiając dojazd mieszkańców do ich nieruchomości. Podobnie jak w powyżej opisywanym przypadku wydatek na barierę energochłonną do prywatnej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia w wydatkowaniu środków publicznych z budżetu Gminy Radzymin.”

Porozumienie nie stanowi dokumentu angażującego środki budżetowe. Te zaangażowane zostały odrębnym zleceniem dla wykonawcy oznakowania. Sam fakt podpisania porozumienia nie stanowił wystarczającej przesłanki wydatku i w tym stwierdzeniu Burmistrz Radzymina był precyzyjny. Stwierdzenie, iż tytuł porozumienia wprowadza w błąd również stanowi zafałszowanie rzeczywistości. Porozumienie w swej istocie nie ogranicza grupy potencjalnych użytkowników dróg, co stanowi o ich ogólnodostępnym, publicznym charakterze. Błędny jest również stwierdzenie, iż zapewnienie dojazdu do prywatnych posesji nie stanowi obowiązku gminy. Absolutnie dominujący charakter mają drogi powstające jako dojazd do prywatnych posesji. Dostęp do drogi jest nierzadko warunkiem powstania nieruchomości. W skardze myli się pojęcie dróg publicznych poprzez ich rozumienie jako gwarantujących dostęp do miejsc publicznych. Drogami o takim charakterze będą natomiast ogólnodostępne ciągi komunikacyjne niezależnie od destynacji. Takie regulowane są natomiast wspomnianym porozumieniem. Porozumienie stanowi bowiem przesłankę udostępnienia dróg „do ruchu publicznego”, czyniąc Gminę Radzymin zarządzającą terenem.

Rozpatrując skargę należy ponadto wziąć pod uwagę następujące okoliczności:

W związku z postawieniem na działce ewidencyjnej nr XXX szlabanu właściciele nieruchomości leśnikowych wystąpili do Nadleśnictwa Jabłonna, będącego zarządcą gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, o wyrażenie zgody na swobodne korzystanie ze szlabanu posadowionego na nieruchomości, na której znajduje się droga, z której dotychczas korzystali jako zwyczajowego dojazdu do swoich nieruchomości (działka ewidencyjna nr XXX w obrębie Stare Załubice). Nadleśnictwo odmówiło wyrażenia takiej zgody wskazując w piśmie z dnia 22.02.2018 r., że ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach określa na jakich zasadach dopuszczalny jest ruch pojazdów w lesie. W związku z tym, jeżeli droga leśna wykorzystywana jest zwyczajowo przez okoliczną ludność jako droga dojazdowa, sposób korzystania z niej powinien być uregulowany poprzez umowę dzierżawy. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych z dnia 20.06.2011 r. znak: ZZ-210-31-2/11/2515, dzierżawę dróg leśnych dopuszcza się w sytuacjach szczególnych, na rzecz jednostki uprawnionej do zarządzania drogami publicznymi, wymienionymi w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W celu zapewnienia możliwości dojazdu do prywatnych nieruchomości, korzystanie z dróg leśnych uregulowane jest w formie umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Nadleśnictwem a jednostką uprawnioną do zarządzania drogami. Wobec tego Nadleśnictwo wskazało właścicielom nieruchomości, że powinni zwrócić się do jednostki samorządu lokalnego – gminy, aby wystąpiła z wnioskiem o wydzierżawienie drogi leśnej, wskazując, że art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nakłada na gminy obowiązek zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym także w zakresie dróg gminnych.

Wobec powyższego, na wniosek Gminy Radzymin w dniu 01.10.2018 r. pomiędzy Skarbem Państwa - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Jabłonna a Gminą Radzymin została zawarta umowa dzierżawy nr ZG.2217.36.2018 w sprawie wydzierżawienia

gruntu leśnego, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr XXX w obrębie Stare Załubice o powierzchni 0,0180 ha, w celu użytkowania istniejącej drogi zwyczajowej.

W związku z zarządzeniem nr 36 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych korzystania z dróg leśnych, a także ich oznakowania i udostępniania dla ruchu pojazdami silnikowymi, zaprzęgowymi i motorowerami, pomiędzy Skarbem Państwa - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Jabłonna a Gminą Radzymin zostało zawarte w dniu 19 października 2021 r. porozumienie nr 2/SA/2021 o udostępnienie dróg leśnych do ruchu publicznego. Na podstawie ww. porozumienia Lasy Państwowe udostępniły do korzystania 5 dróg znajdujących się na gruntach leśnych, w tym 4 drogi leśne znajdujące się na działce nr XXX w Starych Załubicach.

Zadaniem własnym gminy są m. in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu. Drogi niezaliczone do kategorii dróg publicznych, będące własnością Gminy są drogami wewnętrznymi. Zasadniczo ich utrzymanie spoczywa również na gminie, dotyczy to również oznakowania i organizacji ruchu (z racji jej wpływu na bezpieczeństwo dla uczestników ruchu). Zarządcy dróg publicznych mogą przekazywać w ramach porozumień pewne elementy zarządzania (np. oczyszczanie, oznakowanie, budowy lub przebudowy) i daje to podstawę do finansowania zadań przez innego zarządcę. W przedmiotowym przypadku mamy do czynienia z przekazaniem zarządzania drogą wewnętrzną (zlokalizowaną na terenie leśnym) w zakresie m.in. utrzymania i oznakowania. O ile art. 19 ust. 4 wskazuje na przekazywanie zadań pomiędzy zarządcami dróg publicznych, mając na uwadze że ustawa wskazuje też definicję dróg wewnętrznych można wnioskować, że można ją stosować również do tych dróg, które nie są zaliczone do kategorii dróg publicznych, a które z uwagi na miejsce w układzie drogowym i funkcję powinny być oznakowane i utrzymywane przez Gminę. Jeżeli Gmina przejmuje zarządzanie drogą, to również oznakowanie połączenia drogi wewnętrznej z drogą publiczną (powiatową) powinno zostać oznakowanie zgodnie z organizacją ruchu zatwierdzoną przez Organ zarządzający ruchem. Za przyjęciem takiego stanu rzeczy stoi również brzmienie art. 216 uofp, który rozszerza istotnie katalog zadań, których finansowanie dopuszczalne jest z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawy prawne zajętego stanowiska:

Z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320)

Art. 8. [Drogi wewnętrzne]

1. Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi.

11. Droga wewnętrzna przeznaczona wyłącznie do ruchu:

1) osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego albo

2) pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego

- jest drogą rowerową.

1a. Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana.

2. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

3. **Finansowanie zadań, o których mowa w ust. 2, należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.**

4. **Oznakowanie połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymanie znaków drogowych, sygnałów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanych z funkcjonowaniem tych połączeń, należy do zarządcy drogi publicznej.**

Art. 19. [Zarządcy dróg; właściwość, zadania i kompetencje]

1. **Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi.**

2. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta).

3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

3a. (uchylony).

4. **Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Zarządcy dróg mogą zawierać także porozumienia w sprawie finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.**

Art. 20. [Zadania zarządcy drogi]

Do zarządcy drogi należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) **utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2;**
- 5) **realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;**

Art. 25. [Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii oraz wiaduktów]

1. **Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami drogi, znakami i sygnałami drogowymi oraz urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania lub węzła, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii.**

2. **Koszt budowy lub przebudowy skrzyżowania lub węzła, o których mowa w ust. 1, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami drogi, znakami i sygnałami drogowymi oraz urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanymi z**

funkcjonowaniem tego skrzyżowania lub węzła, ponosi zarządca drogi, który wystąpił z inicjatywą budowy lub przebudowy takiego skrzyżowania lub węzła.

Z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

Art. 7. [Zadania własne gminy]

1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. **W szczególności zadania własne obejmują sprawy:**

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) **zycgminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;**

Z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

Art. 216. [Źródła dochodów. Przeznaczenie wydatków]

1. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa odrębna ustawa.
2. Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
 - 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
 - 3) **zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;**
 - 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
 - 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego;
 - 6) programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3.
3. **Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być przeznaczone na realizację zadań wynikających z porozumień, o których mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.**

W przedmiotowej sprawie Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Radzyminie przeprowadziła na posiedzeniu w dniu 25 marca 2024 r. postępowanie wyjaśniające i uznała skargę za bezzasadną.