

Druk nr 2047

Projekt Komisji Skarg, Wniosków i Petycji RMK

UCHWAŁA NR
Rady Miasta Krakowa
z dnia

KANCELARIA RADY MIASTA KRAKOWA SEKRETARIAT	
wpięnięto dnia:	2021-05-30
Nr	91057
Podpis	

w sprawie skargi na działanie Prezydenta Miasta Krakowa i Zarządu Dróg Miasta
Krakowa

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735) Rada Miasta Krakowa uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za niezasadną skargę (...) * na działanie Prezydenta Miasta Krakowa i Zarządu Dróg Miasta Krakowa opisane w treści przedmiotowej skargi.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W imieniu Komisji

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg rada gminy jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności Prezydenta Miasta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 18 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie którego rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji, przedkłada się Radzie Miasta Krakowa projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia przedmiotowej skargi. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Krakowa proponuje uznać skargę za niezasadną, uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do projektu uchwały.

Pod względem formalno-prawnym
opiniuję bez uwag.

RADCA PRAWNY

Piotr Łanószka
Kr-1229

Załącznik do uchwały nr
Rady Miasta Krakowa
z dnia

Skarga (o.c.o.)* została przekazana do Rady Miasta Krakowa przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie i dotyczy działania Zastępcy Prezydenta Miasta Krakowa oraz Zarządu Dróg Miasta Krakowa w sprawie oddania w dzierżawę oraz wprowadzenia przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa ograniczenia ruchu na drodze gruntowej, położonej na działce nr 1 obr. 25 jednostka ewidencyjna Krowodrza.

Prezydent Miasta Krakowa udzielając wyjaśnień poinformował, że Skarżący w dniu 20 grudnia 2020 r. skierował do Urzędu Miasta Krakowa skargę w powyższej sprawie, która była przedmiotem rozpoznania w ramach prowadzonego przez Urząd Miasta Krakowa postępowania wyjaśniającego w trybie wynikającym z uregulowań Działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735). Odpowiedź została udzielona pismem nr WK-01.1510.364.2020 z dnia 15 stycznia 2021 r. przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa, działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa. Projekt zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi został przygotowany m.in. w oparciu o stanowisko przedstawione przez Dyrektora Zarządu Dróg Miasta Krakowa, które podlegało analizie w ramach prowadzonego postępowania skargowego. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 1 zarządzenia nr 92/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków lub petycji kierowanych do Urzędu Miasta Krakowa, rozpatrzenie skargi następuje po uzyskaniu stanowisk merytorycznych wydziałów lub miejskich jednostek organizacyjnych oraz w miarę potrzeb dokumentacji przez nie prowadzonej.

Ze stanowiska przedstawionego wówczas przez Dyrektora Zarządu Dróg Miasta Krakowa na potrzeby prowadzonego postępowania skargowego wynikało, że poprawa zagospodarowania nieruchomości przyległej związana była w tym przypadku z ograniczeniem uciążliwości dla posesji przyległych do drogi. Zarządca drogi w stosunku do drogi wewnętrznej nie jest zobowiązany do opracowania ekspertyz lub analiz, z których wynika konieczność ograniczenia ruchu. Jest to uprawnienie właścicielskie, z którego zarządca drogi może skorzystać. Taka też informacja znalazła się w skierowanej do Skarżącego odpowiedzi. Ograniczenie ruchu na przedmiotowej nieruchomości było celem podstawowym i nadrzędnym. Z tego względu zastosowanie trybu przetargowego, w wyniku którego z założenia obsługa komunikacyjna ogródków działkowych pozostałaby bez zmian było w ocenie Zarządu Dróg Miasta Krakowa bezcelowe. W sytuacji nieoddania w dzierżawę przedmiotowej działki ZDMK podjąłby działania zmierzające do ograniczenia ruchu poprzez ustawienie odpowiedniego oznakowania i urządzeń technicznych uniemożliwiających wjazd dla podmiotów nieuprawnionych. Ze względu jednak na wymiar ekonomiczny w przedmiocie uzyskania pożytków z oddania w dzierżawę oraz wolę dzierżawy nieruchomości przez właścicieli posesji bezpośrednio do niej przyległych, zawarto umowę dzierżawy na okres 3 lat, a powyższe działanie nie stanowiło w tym przypadku naruszenia zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa. W takim też kontekście zostało użyte w skierowanym do Skarżącego piśmie z 15 stycznia 2021 r. sformułowanie, z którego wynikało, że cyt. „podjęto w tym przypadku decyzje korzystniejszą dla Gminy Miejskiej Kraków”.

Prezydent poinformował, że analiza treści powyższej odpowiedzi nie daje podstaw do uznania, mimo braku akceptacji Skarżącego dla stanowiska wyrażonego w piśmie nr WK-01.1510.364.2020 z dnia 15 stycznia 2021 r., którego treść zachowuje aktualność, że czynności wyjaśniające w powyższym zakresie zostały przeprowadzone w sposób nierzetelny.

Z uwagi na okoliczność, że w skardze z dnia 19 kwietnia 2021 r. Skarżący kierował również zastrzeżenia pod adresem Dyrektora Zarządu Dróg Miasta Krakowa, Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa ustosunkował się pisemnie do zarzutów kierowanych przez Skarżącego pod adresem działań ww. miejskiej jednostki organizacyjnej i poinformował, że działka nr 1 obr. 25 jedn. ewid. Krowodrza stanowi własność Gminy Miejskiej Kraków. Nie posiada kategorii drogi publicznej. W operacie ewidencji gruntów ujawniono dla przedmiotowej działki sposób użytkowania „dr”-droga, niemniej jednak w stanie faktycznym nigdy nie stanowiła drogi urządzonej i nie jest nazwana.

Drogi wewnętrzne, w przeciwieństwie do dróg publicznych nie podlegają przepisom ustawy o drogach publicznych. W zakresie sprawowania zarządu podlegają regulacjom zawartym w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Kodeks cywilny. Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa zwrócił uwagę na specyficzny charakter dróg wewnętrznych jako nieruchomości gruntowych, co do których ustawodawca postanowił na mocy przepisu szczególnego tj. art. 8 ust. 2 o drogach publicznych, iż zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu. W rozpatrywanej sprawie podmiotem tym jest Prezydent Miasta Krakowa. Potwierdza to doktryna i orzecznictwo. Za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 maja 2017 r. III SA/Kr 253/17 „Ani art. 7 ust. 2 u.s.g., ani art. 8 ust. 2 i 3, ani art. 20 pkt 2,3,4 i 11 ww. ustawy nie kreują obowiązku burmistrza do wydania aktu w przedmiocie wykonania czynności utrzymania drogi wewnętrznej. Jedną z podstawowych różnic między drogą publiczną a drogą wewnętrzną stanowi stosunkowo wąski krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z drogi wewnętrznej. To zawężenie wynika z założenia, że drogi wewnętrzne nie stanowią przedmiotu prawa powszechnego korzystania. Korzystanie z nich podlega regulacji prawa cywilnego, w tym przepisom o ochronie prawa własności i w stosunkowo niewielkim zakresie odnoszą się do nich przepisy u.d.p. oraz przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.). Żadne przepisy prawa publicznego nie określają wymogów co do standardu dróg wewnętrznych”.

Z przepisu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 25 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Formy gospodarowania nieruchomościami określa z kolei art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem gospodarowanie nieruchomościami polega w szczególności na zbywaniu, nabywaniu, wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczeniu nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu. Jak stanowi art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Pojęcie „gospodarowania mieniem komunalnym” jest sformułowaniem bardzo szerokim i pozwala organowi wykonawczemu gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez zgody czy też opinii rady, za wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone wyraźnie do kompetencji rady gminy, a wymienione w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 marca 2012 r., II SA/Gd 13/12, Lex 1138379).

Zarządca w stosunku do drogi wewnętrznej nie jest zobowiązany do opracowania ekspertyz lub analiz z których wynika konieczność ograniczenia ruchu lub przeznaczenia nieruchomości. Jest to uprawnienie właścicielskie. Postulat ograniczenia ruchu na przedmiotowej nieruchomości był przedmiotem pism niejednokrotnie kierowanych do ZDMK oraz na ręce Prezydenta Miasta Krakowa. Kwestia uregulowania korzystania z przedmiotowej działki była także przedmiotem

Alu

prowowanego już w 2015 r. przez Wydział Skarbu Miasta postępowania w sprawie sprzedaży nieruchomości mieszkańcom ul. Łąkowej w Pękowicach, w celu poprawy zagospodarowania nieruchomości przyległej. Już wtedy podnoszono kwestię uciążliwości związanych w ruchem pojazdów. Podjęto wówczas decyzję o pozostawieniu nieruchomości w zasobach Gminy Miejskiej Kraków, przede wszystkim z uwagi na fakt, iż działka stanowi drogę gruntową umożliwiającą obejście Fortu Tonie i powinna pozostać w zasobie jako część zieleni urządzonej pełniącej rolę otuliny fortu. W opiniach podnoszono, że działka znajduje się, w granicach obszaru ochrony krajobrazu warownego usytuowanego w celu ochrony i prawidłowego kształtowania historycznych zespołów obronnych i ich najbliższego sąsiedztwa, a także w granicach proponowanego parku kulturowego „Mydlniki – Tonie”. Naturalne ukształtowanie terenu winno zostać zachowane, gdyż każda zmiana może doprowadzić do zmiany stosunków wodnych, niekorzystanie wpływających na grunty sąsiednie.

Lokalizacja i obecne parametry nieruchomości gruntowej nie pozwalają na utrzymanie dotychczasowego ruchu. Podnoszący się poziom drogi stwarza ryzyko zalewania nieruchomości sąsiednich, znajdujących się na terenie Gminy Zielonki. Powyższa kwestia niejednokrotnie była sygnalizowana przez mieszkańców. Ponadto, działka znajduje się w granicach obszaru ochrony krajobrazu Dolinki Krakowskie. Obecnie dla przedmiotowego obszaru sporządzany jest Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, który zakłada dla omawianej działki przeznaczenie jako „ciąg spacerowo – pieszy”, będący uzupełnieniem zagospodarowania Fortu Tonie. Biorąc pod uwagę powyższe, przedmiotowa nieruchomość nie jest przeznaczona do obsługi komunikacyjnej zlokalizowanych na terenie Gminy Zielonki ogródków działkowych.

Działka nr 59/16 (ogródki działkowe), znajdująca się na terenie Gminy Zielonki, do której odbywał się przejazd poprzez działkę Gminy Miejskiej Kraków, została oddana przez Gminę Zielonki w dzierżawę na rzecz osób fizycznych, co może przyczyniać się do zwiększonego i niekontrolowanego ruchu pojazdów np. o zwiększonym tonażu, powodować degradację nie tylko działki nr 1, ale też działek sąsiednich. Przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości do dzierżawy zostało podane do publicznej wiadomości przez Wójta Gminy Zielonki na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Należy zaznaczyć, że Urząd Gminy Zielonki pismem z dnia 20 maja 2016 r. zwrócił się do ówczesnego Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie informując, że działka 59/16 stanowiąca własność Gminy Zielonki, (na której obecnie znajdują się dzierżawione ogródki działkowe) została podzielona wstępnym projektem podziału na 44 części oraz z prośbą o ustalenie stanu prawnego drogi dojazdowej do wydzielanych fragmentów nieruchomości dla potencjalnych przyszłych właścicieli działek. W odpowiedzi pismem z dnia 4 lipca 2016 r. ZIKiT poinformował, że parametry drogi na działce nr 1 nie spełniają warunków zapewniających prawidłową obsługę komunikacyjną adekwatną do zamierzenia inwestycyjnego.

Obsługa komunikacyjna ogródków działkowych poprzez tereny Gminy Zielonki (..), jest zbieżna z założeniami Miejscowego Planu Zagospodarowania dla omawianego obszaru. Uchwałą nr XXXI/100/05 Rady Gminy Zielonki z dnia 18 listopada 2005 roku w sprawie: „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Zielonki nr 37 w granicach administracyjnych miejscowości Pękowice” tereny obecnych ogródków działkowych zostały oznaczone jako 37.ZD.1. Przedmiotowy MPZP określa, że obsługa komunikacyjna ogródków kształtowana będzie poprzez drogi wewnętrzne o oznaczeniu KDW, znajdujące się na terenie Gminy Zielonki. Analiza MPZP wskazuje, że możliwa jest obsługa komunikacyjną działek poprzez tereny Gminy poprzez wydzieloną drogę, tym bardziej że jej korytarz został w planie wyznaczony.

W świetle docelowego przeznaczenia działki 1 obr. 25 Krowodrza oraz w związku z komercyjnym przeznaczeniem terenów ogródków działkowych podjęto decyzję o ograniczeniu w poruszaniu się pojazdów (z dopuszczeniem pojazdów służb

i jednostek miejskich, operatora Fortu oraz dojazdu do pól uprawnych, oznaczonych w MPZP). Gmina Zielonki, jako podmiot właściwy terytorialnie, a ponadto czerpiący korzyści z dzierżawy terenów, powinna zapewnić obsługę komunikacyjną przedmiotowych działek.

Pismem z dnia 29 lipca 2020 r. Zarząd Dróg Miasta Krakowa poinformował Gminę Zielonki o planowanym ograniczeniu ruchu pojazdów na przedmiotowej działce. Jeszcze raz podkreślenia wymaga fakt, iż to Gmina Zielonki jest właściwa do zapewnienia obsługi komunikacyjnej.

Ograniczenie ruchu na przedmiotowej nieruchomości było celem podstawowym i nadrzędnym. Z tego względu zastosowanie trybu przetargowego, w wyniku którego z założenia obsługa komunikacyjna ogródków działkowych pozostałaby bez zmian było bezcelowe. Nadmienić należy, że w sytuacji braku zastosowania dzierżawy przedmiotowej działki, ZDMK podjąłby działania zmierzające do ograniczenia ruchu na przedmiotowej nieruchomości poprzez ustawienie odpowiedniego oznakowania i urządzeń technicznych uniemożliwiających wjazd dla podmiotów nieuprawnionych. Ze względu na wymiar ekonomiczny i wolę dzierżawy nieruchomości przez właścicieli posesji bezpośrednio do niej przyległych zawarto umowę dzierżawy na okres 3 lat, która nie wymaga zastosowania trybu przetargowego w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz uchwały nr XV/99/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 maja 2003r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami Miasta Krakowa.

Odnosząc się do kwestii wydania zgody na wypełnienie kolein oraz dołków, Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa poinformował, że zgoda została wyrażona na wniosek dzierżawców ogródków działkowych. Zezwolenie nie było warunkowane jakimikolwiek roszczeniami wnioskodawcy o nieograniczone w czasie korzystanie z nieruchomości. Częściowa likwidacja ubytków związana była z podniesieniem komfortu przejazdu osób wnioskujących.

Jednocześnie Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa poinformował, iż zgodnie z posiadaną wiedzą Gmina Zielonki wykonała drogę dojazdową do przedmiotowych działek oraz pól od strony Gminy Zielonki.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy uznać, że zarzuty zawarte w przedmiotowej skardze są niezasadne.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 k.p.a.

Stosownie do art. 239 k.p.a. Rada Miasta Krakowa informuje, iż: „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”.

W imieniu Komisji

