

UCHWAŁA Nr XI/69/19
RADY POWIATU W BIELSKU PODLASKIM

z dnia 29 października 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 29 lipca 2019 r.
na działalność dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.) Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim stwierdza, co następuje:

§ 1.1. Uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 29 lipca 2019 r. na działalność dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim, zarejestrowaną w Starostwie Powiatowym w Bielsku Podlaskim pod nr Or.1510.1.2019.

2. Załącznikiem do niniejszej uchwały jest uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi, sporządzone w oparciu o treść opinii Komisji Skarg, Wniosków i Petycji z dnia 18 października 2019 r.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY POWIATU

Andrzej Leszczyński



Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi

Podejmując uchwałę Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim oparła się na ustaleniach Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, która wydała opinię następującej treści:

W dniu 02 sierpnia 2019 r. mieszkanka Bielska Podlaskiego wniosła skargę na działania dyrektora i pracowników Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim. Skarga została uzupełniona pismami z 7 sierpnia oraz 19 września 2019 r. Skarżąca w skardze sformułowała zarzuty dotyczące:

- 1) niepoinformowania skarżącej, będącej właścicielką nieruchomości przyległej do drogi powiatowej nr 1688B we wsi Piliki, o planowaniu budowy ścieku wodnego w ramach przebudowy tego fragmentu drogi realizowanej w 2016 r.;
- 2) zaniechania wykonania decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku nr 402.17/F-2/XIX/16 z dnia 29 września 2016 r.;
- 3) niewykonania przez PZD na koszt zarządcy drogi zjazdu z drogi powiatowej na nieruchomość skarżącej;
- 4) niewłaściwego i niecałkowitego wykonania przez PZD nowego spływu wód z drogi powiatowej, o którym mowa w piśmie PZD nr T.5541.57-1.2016.2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.;
- 5) stosowania wobec skarżącej utrudnień i przeszkód w wykonaniu przez nią zjazdu z drogi na jej siedlisko, m.in. poprzez wezwanie do uzupełnienia o niepotrzebne zdaniem skarżącej załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na prowadzenie robót w związku z utwardzeniem pobocza.
- 6) niewykonania zabezpieczenia starego ścieku wodnego, aby spływająca z drogi woda nie rozmywała pobocza i nie uszkadzała powierzchni nad ułożonym przepustem.

Starosta Bielski w postępowaniu przygotowawczym zwrócił się o wyjaśnienia w sprawie do dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim, zwanego dalej PZD. W pismach z dn. 9 i 13 sierpnia oraz 23 września 2019 r. dyrektor PZD przesłał wyjaśnienia, wyczerpująco odnosząc się do poszczególnych zarzutów.

Na podstawie zgromadzonej dokumentacji skargowej Komisja Skarg, Wniosków i Petycji ustaliła, co następuje:

Ad. 1. Przy tego rodzaju robotach budowlanych, jak przebudowa drogi powiatowej nr 1688B we wsi Piliki, nie ma obowiązku powiadamiania właścicieli nieruchomości przyległych do przebudowywanej drogi, gdyż nie posiadali oni statusu strony w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym niemniej w roku 2013 z inicjatywy mieszkańców Pilik zorganizowane zostało z udziałem wójta gminy Bielsk Podlaski i dyrektora PZD spotkanie z mieszkańcami, na którym omawiano szczegółowo zakres planowanych robót. **Nie można więc uznać za podstawne twierdzenia o niepoinformowaniu skarżącej o planach budowy drogi, a w tym również budowy zaprojektowanego jednocześnie ścieku wód opadowych z drogi do przyległego do niej rowu.** Nie sposób tym samym potwierdzić zarzutu o naruszeniu prywatnej własności skarżącej przez wykonanie swobodnego spływu wód z drogi powiatowej do prywatnego rowu skarżącej. Należy podkreślić, że sposób odprowadzania wód powierzchniowych roztopowo-opadowych w Pilikach został ukształtowany kilkadziesiąt lat temu. Odbywa się on dwoma rowami usytuowanymi po obu stronach ulicy, z których jeden leży w pasie drogowym, a drugi – tak jak w przypadku skarżącej – na gruntach prywatnych. Zarówno przed przebudową drogi, jak i po przebudowie, a także po likwidacji starego ścieku i wykonaniu nowych dwóch ścieków wody, rowy wciąż służą do odprowadzania wód powierzchniowych z terenu istniejącej zlewni.

Ad. 2-3. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku nr 402.17/F-2/XIX/16 z dnia 29 września 2016 r. została uchylona decyzja Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim nr T.5446.7.2016 z 20 września 2016 r. Podstawą uchylecia były w zasadzie uchybienia formalne w tym dokumencie, natomiast kwestionowany przez skarżącą w odwołaniu zapis (warunek 1e) dotyczący granicznego pochylenia podłużnego zjazdu pozostał - jako parametr techniczny wymagany zgodnie z § 79 pkt 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124) - w treści kolejnej decyzji zezwalającej na budowę zjazdu. Kolejny negowany zapis mówiący o potrzebie uwzględnienia przy projektowaniu i wykonywaniu zjazdu faktu, iż lokalizacja zjazdu ustalona jest na wododziale, a tym samym powinien on zapewniać swobodny spływ wód do rowu, został pominięty w treści nowej decyzji nr T.5446.7.2016.2017 z dnia 10 stycznia 2017 r., ponieważ wprowadzał skarżącą w błędne przekonanie o zobowiązaniu do wykonania wraz ze zjazdem również ścieku wód

opadowych z drogi. Z wyjaśnień dyrektora PZD złożonych do SKO w piśmie z dnia 10 października 2016 r. wynika natomiast, że zapisem tym zwrócono uwagę na możliwość wystąpienia specyficznych warunków miejscowych w związku z lokalizacją zjazdu w obszarze wododziału, co mogłoby mieć wpływ na ostateczne ustalenie spadków, być może powyżej minimalnych wartości granicznych podanych w decyzji. Umieszczenie tego zapisu w części rozstrzygającej decyzji, a nie w uzasadnieniu do rozstrzygnięcia oraz brak dostatecznego wyjaśnienia stało się podstawą do sformułowania przez SKO ogólnej uwagi, iż zarządca drogi nie może przenosić na osoby trzecie realizacji własnych obowiązków w zakresie właściwego utrzymania dróg, a wcześniej ich budowy lub przebudowy. Brak dostatecznej szczegółowości uzasadnienia do wydanej przez dyrektora PZD pierwszej decyzji wraz z opinią wyrażoną w uzasadnieniu decyzji wydanej przez SKO stały się następnie impulsem do wzbudzenia u skarżącej przekonania, że została wprowadzana przez PZD w błąd również poprzez przeniesienie na nią obowiązku wykonania zjazdu.

Skarżąca formułując swoje zarzuty powołała się na znajomość art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186) w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068). W rzeczywistości pierwszy z nich określa, wykonywanie jakich robót budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę, przy czym nie wymienia budowy zjazdów. (Tymczasem zagadnienia tego dotyczą przepisy art. 29 ust. 1 pkt 11a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, który ustala, iż pozwolenia na budowę nie wymaga budowa zjazdów z dróg powiatowych. Zgodnie z art. 30 pkt 2 tej ustawy wykonywanie robót budowlanych, takich jak budowa zjazdu wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej.) Drugi powołany przez skarżącą przepis określa właściwość zarządców dróg. W szczególności w jego pkt 3 wskazano, iż zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu.

Z powiązania tych przepisów skarżąca sformułowała całkowicie błędny wniosek, iż nakładają one na zarządcę drogi obowiązek budowy zjazdu w trakcie przebudowy drogi.

Stwierdza się, że skarżąca niewłaściwie pojmuje również znaczenie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.), albowiem zgodnie z art. 29 ust. 1 cytowanej ustawy: „***Budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2***”, który brzmi: „***W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi***”.

W tym przypadku w czasie wykonywania prac projektowych, a także w okresie przebudowy drogi zjazd na przyległą do drogi nieruchomości skarżącej nie istniał, zatem zgodnie z prawem jego budowa nie należy do zarządcy drogi. Ponieważ w decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego Białymstoku nie było, bo być nie mogło zobowiązania zarządcy drogi do budowy zjazdu na nieruchomość nieposiadającą dotychczas zjazdu, a nowa decyzja dyrektora PZD w sprawie zezwolenia na budowę zjazdu przez skarżącą stała się prawomocna – **oba zarzuty zaniechania przez PZD wykonania decyzji SKO i wykonania na koszt zarządcy drogi zjazdu z drogi powiatowej na nieruchomość skarżącej należy jednoznacznie uznać za całkowicie bezpodstawne.** Należy podkreślić, że w dokumentacji sprawy nie znaleziono potwierdzenia, iż PZD zobowiązał się do budowy zjazdu, a przekonanie o tym skarżącej ma charakter wyłącznie subiektywny.

Ad. 4. PZD 11 lipca 2019 r. wykonał dwa spływy wód z pasa drogowego do rowu sytuując je po obu stronach zjazdu na nieruchomość skarżącej, ale tylko do granicy pasa drogowego. Spływy wzmocnione zostały kamieniem brukowcowym i w ocenie PZD należycie spełniają swoją rolę, a ich rozmieszczenie jest optymalne. PZD zobowiązał się, że za zgodą właścicielki nieruchomości wzmocni także skarpy i dno rowu w miejscach usytuowania spływów. W ocenie Komisji sposób wykonania obu ścieków (ściek – zagłębienie z umocnionym dnem, zbierające i odprowadzające wodę) jest prawidłowy i ekonomicznie uzasadniony z uwagi na brak chodnika dla ruchu pieszego po tej stronie drogi. Ponadto przyjęty sposób wykonania ścieków zapewniłby możliwość bezproblemowej zmiany ich położenia w razie podjęcia przez właściciela posesji decyzji o budowie zjazdu w innym miejscu w terminie późniejszym. Aktualne umiejscowienie ścieków jest następstwem lokalizacji zjazdu, którego budowa nie została jednak dotychczas zakończona, a zatem nie spełnia on warunków określonych w decyzji i z tego względu nie powinien być użytkowany jako zjazd. Z kolei kontynuacja pozostałego zakresu robót związanych ze wzmocnieniem miejsca zrzutu wód uzależniona jest od udzielenia pisemnej zgody właścicielki nieruchomości, zatem w świetle powyższego **zarzut niewłaściwego i niecałkowitego wykonania przez PZD nowego spływu wód z drogi powiatowej nie znajduje uzasadnienia.**

Ad. 5. Złożony przez skarżącą wniosek z 25 czerwca 2019 r. o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na prowadzenie robót określonych przez nią jako „utwardzenie pobocza”, gdy – jak wynika z tematyki skargi – powinno być to „budowa zjazdu”. Odmawiając sugerowanego wycofania wniosku skarżąca spowodowała konieczność wszczęcia sprawy

przez PZD w przedmiocie zgody na utwardzenie pobocza i wystosowanie pisma wzywającego do uzupełnienia załączników stosownie do wymogów określonych w § 1 ust. 3-5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U, z 2016 r. poz. 1264).

Skarżąca odmówiła następnie uzupełnienia wniosku, o czym powinna pisemnie poinformować PZD w ramach toczącego się postępowania administracyjnego, zatem skarga w tym zakresie (złożony wniosek dotyczy utwardzenia pobocza) nie może podlegać rozpatrzeniu w trybie skargowym. **Brak jest tym samym właściwości rady powiatu w zakresie zarzutu stosowania wobec skarżącej utrudnień i przeszkód w wykonaniu przez nią zjazdu z drogi na jej siedlisko**, m.in. poprzez wezwanie do uzupełnienia o niepotrzebne zdaniem skarżącej załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na prowadzenie robót w związku z utwardzeniem pobocza. Kwestia zbadania zarzutu wystąpienia innych, niewymienionych w skardze niewłaściwych działań ze strony pracowników Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim w związku ze sprawą budowy zjazdu, została przekazana do rozpatrzenia przez kierownika tej jednostki. Pismem nr D.0333.T.2019 z dnia 27 sierpnia 2019 r. dyrektor PZD udzielił skarżącej stosownej odpowiedzi w tym zakresie.

Ad. 6. Skarżąca żąda wykonania zabezpieczenia starego ścieku wodnego, aby spływająca z drogi woda nie rozmywała pobocza i nie uszkadzała powierzchni nad ułożonym przepięcie. Tymczasem zasypany, a zatem niesfunkcjonujący i nieistniejący już ściek wodny, z oczywistych powodów nie może podlegać obowiązkowi dalszej konserwacji przez zarządcę drogi. Wymywanie nawierzchni na nieutwardzonym gruncie niedokończonego zjazdu następuje w sposób naturalny, skarżąca zobowiązana jest zatem przed rozpoczęciem użytkowania zjazdu dokończyć jego budowę, aby całkowicie spełniał wymagania techniczne określone w wydanym zezwoleniu. W związku z położeniem na linii działu wodnego użytkowanie takiego zjazdu, nieutwardzonego i nieposiadającego odpowiedniego spadku, powoduje wymywanie piasku, co stwarza potencjalne zagrożenie dla pojazdów i osób. Aby zapobiec nadmiernym uszkodzeniom pobocza, które mogą skutkować również podmyciem i uszkodzeniem jezdni drogi, Powiatowy Zarząd Dróg uzupełnił ubytki w miejscu powstałego zagłębienia. Żądanie wykonywania robót związanych ze zlikwidowaniem ścieku wody opadowej jest całkowicie bezpodstawne, gdyż wykonanie prawidłowo wzmocnionego podłoża oraz ułożenie prawidłowo wyprofilowanej utwardzonej nawierzchni zjazdu należy do obowiązków właściciela nieruchomości, na którą w całości przez niego i wyłącznie na jego koszt budowany jest nowy zjazd z drogi powiatowej.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz wyjaśnienia PZD, nie można uznać zasadności zarzutów skarżącej na dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim. Ogólnie negatywna ocena działań kierownika tej jednostki i jej pracowników została oparta na błędnej interpretacji przepisów przez skarżącą, zatem Komisja zarekomendowała zobowiązanie dyrektora PZD do bardziej rzeczowego i czytelnego formułowania treści przekazywanych swoim klientom zarówno w pisemnej, jak i w ustnej formie komunikacji. W ocenie Komisji pomoże to unikać nieporozumień i uprzedzeń skutkujących obniżeniem zaufania do samorządu powiatowego i wnoszeniem kolejnych skarg tego typu.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zaproponowała podjęcie przez Radę Powiatu w Bielsku Podlaskim uchwały o stwierdzeniu bezzasadności skargi.

Zgadając się z ustaleniami Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Powiatu w Bielsku Podlaskim uznała skargę z dnia 29 lipca 2019 r. na działalność dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Bielsku Podlaskim za bezzasadną.

PRZEWODNICZĄCY RADY POWIATU
Andrzej Leszczyński



