

**UCHWAŁA NR XXI/141/2021
RADY POWIATU W SIEDLCACH**

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na zarządcę drogi powiatowej nr 3654W Kaczory - Łupiny -
Domanice**

Na podstawie art. 12 pkt.11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020.920) oraz art 229 pkt. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. 2020.256 z późn. zm.) Rada Powiatu w Siedlcach uchwala co następuje:

§ 1. Skargę na zarządcę drogi powiatowej nr 3654W Kaczory - Łupiny - Domanice uznaje się za bezzasadną.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Powiatu

Marek Gorzala

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 229 pkt.4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U.2020.256 z późn. zm.) właściwym organem do rozpatrzenia skargi dotyczącej zdań lub działalności zarządu powiatu jest rada powiatu.

W dniu 01.03.2021 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęła skarga na zarządcę drogi powiatowej nr 3654 W Kaczory- Łupiny- Domanice w przedmiocie niewywiązywania się z obowiązków zarządców drogi w okolicach działek nr ew. 1011/1 i 1032/1, obręb Łupiny i mostu na rzece Myrcha we wsi Łupiny (Jastrzębie Kąty). Wojewoda Mazowiecki w dniu 08.03.2021 r. przekazał przedmiotową skargę zgodnie z właściwością do rozpoznania Radzie Powiatu w Siedlcach (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Siedlcach 15.03.2021 r.).

Podmiot, który złożył skargę zarzucił Zarządowi Powiatu w Siedlcach niewywiązywanie się przez niego z obowiązków jako zarządcy dróg powiatowych poprzez nieumocnienie skarpy stawu znajdującego się przy drodze powiatowej nr 3654W Kaczory – Łupiny – Domanice. Dodatkowo skarżąca podniosła w skardze, iż nie posiada wystarczających środków na wykonanie projektów, pomiarów, które są nie zbędne aby zabezpieczyć staw i drogę powiatową.

W dniu 25.03.2021 r. Starosta Siedlecki reprezentujący Zarząd Powiatu w Siedlcach, udzielił pisemnych wyjaśnień dotyczących zarzutów podniesionych w przedmiotowej skardze.

Powyższa skarga była przedmiotem obrad Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w dniu 14.04.2021 r. Na posiedzeniu Komisji Starosta Siedlecki złożył wyjaśnienia, w szczególności odniósł się do kwestii zabezpieczenia skarpy znajdującej się poza pasem drogowym drogi powiatowej, na prywatnej nieruchomości należącej do skarżącej, którą skarżąca domaga się aby wyremontować ze środków publicznych Powiatu Siedleckiego.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji sformułowała swoje stanowisko stwierdzając, iż skarga jest bezsasadna.

Zdaniem Rady Powiatu przedmiotowa skarga jest nieuzasadniona z powodów wskazanych poniżej.

Zarząd Powiatu w Siedlcach w wyjaśnieniach wskazał, iż korespondencja ze skarżącą rozpoczęła się w 2017 r. Skarżąca chcąc rozpocząć modernizację stawu i przystosowanie go do produkcji roślin ozdobnych i ziół zwróciła się do Powiatu Siedleckiego o zabezpieczenie skarpy stawu. Zarząd Powiatu w Siedlcach stoi na stanowisku, że właściciel stawów przystępując do jego modernizacji zobowiązany jest do zabezpieczenia skarpy stawu znajdującego się przy drodze powiatowej.

Skarżąca ponowiła korespondencję w 2019 r. oczekując umocnienia przez zarządcę przedmiotowej drogi powiatowej skarpy stawu. W związku z tym, że skarpa stawu nie znajduje się w pasie drogi powiatowej Zarząd Powiatu w Siedlcach nie widział możliwości umocnienia skarpy stawu.

Zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U.2020.256 z późn.zm.) zwanym dalej kpa przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Powiatu nie znalazła naruszeń zarządcy drogi powiatowej tj. Powiatu Siedleckiego w realizacji swoich obowiązków na drodze powiatowej nr 3654W Kaczory – Łupiny – Domanice.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. 2020. 470) do zarządcy drogi należy między innymi utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich (mostów, tuneli, przepustów i konstrukcji oporowych), urządzeń

zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Zarząd Powiatu jako zarządca przedmiotowej drogi wywiązuje się z wyżej wymienionych zadań poprzez wykonywanie remontów cząstkowych, uzupełnianie poboczy i skarpy nasypu, koszenie poboczy, ustawianie i dbanie o znaki drogowe, odsnieżanie i zwalczanie śliskości itp.

Droga powiatowa 3654W posiada nawierzchnię bitumiczną. Pas drogowy przy działce skarżącej wynosi od 6,1 m do 9,9m. Na wysokości stawów po obu stronach drogi są bariery drogowe. Jednocześnie na prośbę Gminy Wiśniew zostały ustawione znaki drogowe w obrębie stawów ograniczające prędkość.

Zgodnie z art. 43 w/w ustawy obiekty budowlane, do których zaliczają się również stawy, powinny być usytuowane w odległości co najmniej 20 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi powiatowej. Natomiast staw znajdujący na działkach nr 1011/2 i 1032/1 bezpośrednio graniczy z drogą powiatową nr 3654W, tzn. staw od strony drogi nie posiada grobli, a jej rolę pełni nasyp drogowy.

W tym stanie rzeczy nie można zarzucić zarządcy przedmiotowej drogi powiatowej, że źle konserwuje drogę, gdyż okresowo przeprowadzane są kontrole ciągu drogi powiatowej nr 3654W. Ostatnia przeprowadzona w maju 2017 r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi wykazała spękania i ubytki warstwy ścieralnej nawierzchni z zaleceniem przeprowadzenia bieżących zabiegów utrzymaniowych. Z upływem lat stan techniczny nawierzchni uległ pogorszeniu. W związku z tym przeprowadzony został remont drogi w 2020 r. Odcinek drogi nie objęty remontem ze względu na nieuregulowany stan prawny gruntów wymaga opracowania dokumentacji projektowej i pozyskania niezbędnych gruntów.

W ocenie Rady Powiatu ma rację Zarząd Powiatu w Siedlcach twierdząc, że wpływ stawu na zachowanie się drogi powiatowej jest destrukcyjny. Każda zmiana poziomu lustra wody w stawie powoduje wzrost, albo zmniejszenie się ciężaru nasypu drogowego i tym samym zmiany osiadań nasypu, a wraz z nasypem nawierzchni drogi. Ponadto woda infiltrująca w strukturę nasypu zmienia jego właściwości nośne. Zarówno pierwszy jak i drugi sposób oddziaływania wody w odniesieniu do nasypu pod drogą doprowadza do zniszczeń nawierzchni drogi poprzez jej pękanie oraz korpusu drogi poprzez osuwanie się skarpy i poboczy.

Rada Powiatu stoi na stanowisku, iż z uwagi na to, że skarpa stawu nie znajduje się w pasie przedmiotowej drogi powiatowej Zarząd Powiatu w Siedlcach nie ma możliwości umocnienia skarpy stawu i to właściciele stawów rybackich przystępując do ich modernizacji zobowiązani są do zaprojektowania a następnie zabezpieczenia skarp stawów w taki sposób, aby nie naruszać konstrukcji drogi już istniejącej.

Jednocześnie skarżąca powołuje się, iż treść art. 7a §1 kpa wskazuje, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

W niniejszej sytuacji brak jest podstaw do zastosowania niniejszego przepisu, gdyż przedmiotem postępowania nie jest nałożenie na skarżącą obowiązku. Zarząd Powiatu w Siedlcach nie nałożył na Skarżącą żadnego obowiązku, dlatego nie uzasadnione jest powoływanie się przez Skarżącą na treść tego przepisu. Sformułowanie przywołane przez Skarżącą nie stanowi nałożenia obowiązku, który może być nałożony tylko decyzją na którą przysługuje odwołanie, a jedynie wskazanie na kim powinna spoczywać powinność zabezpieczenia skarp. Z tych samych względów nie sposób zarzucić Zarządowi Powiatu Siedleckiego naruszenia art. 81 a kpa.

Nie sposób również zarządcy drogi zarzucić naruszenia art. 7b kpa w zakresie wskazanym przez Skarżącą tj. niewspółdziałania z innymi organami administracji publicznej przy dokładnym wyjaśnianiu stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Tak ogólny zarzut nie pozwala ustalić z jakimi organami zarządca drogi powiatowej nie współpracował przy ustalaniu stanu faktycznego. Ponadto nie sposób uznać jakiego postępowania administracyjnego dotyczy ten zarzut, skoro skarga została wniesiona na nienależyte wykonywanie przez Zarząd Powiatu Siedleckiego obowiązków zarządcy drogi.

Skarżąca wskazuje, iż zarządca drogi powiatowej winien zmienić przebieg przedmiotowej drogi powiatowej. Nie mniej jednak zauważyć należy zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2014 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: I OSK 435/13, iż dla zweryfikowania tego, czy doszło do "budowy" czy "przebudowy" drogi kluczowe jest to, czy istniejący obiekt przeznaczony do prowadzenia ruchu drogowego powstał w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych, zgodnie z właściwymi przepisami, i dopiero dokonywane są na nim dalsze roboty budowlane, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (wówczas jest to "przebudowa"), czy też są to pierwsze roboty budowlane prowadzone w celu budowy drogi (wówczas mamy do czynienia z "budową").

Rozwiązanie zaproponowane przez Skarżącą w istocie stanowiłoby budowę drogi powiatowej, z czym wiązałby się szereg obowiązków i wydatków, które wymagają dokładnego i szczegółowego zaplanowania, w tym z koniecznością odkupu części gruntów. W chwili obecnej takie rozwiązanie biorąc pod uwagę obecną sytuację finansową Powiatu Siedleckiego i okres pandemii nie jest celowe i uzasadnione.

Jednocześnie odnosząc się do pytań zadanych przez skarżącą w skardze jak i wniosku dowodowego o przeprowadzenie oględzin należy podkreślić, iż przedmiotem skargi nie może być udzielanie odpowiedzi na pytania skarżących, a jedynie ustalenia czy w danej sprawie rzeczywiście doszło do nienależytego wykonania zadań przez właściwe organy, w tym przypadku niewłaściwe wykonywanie obowiązków zarządcy drogi powiatowej spoczywające na Zarządzie Powiatu w Siedlcach. Ponadto brak jest podstaw faktycznych i prawnych do przeprowadzania czy to przez Komisję czy Radę Powiatu w Siedlcach oględzin przedmiotowej drogi. Organ celem wyjaśnienia wątpliwości bądź poznania stanowiska organu na który wnoszona jest skarga może zwrócić się bezpośrednio do tego organu o złożenie wyjaśnień, co w niniejszym postępowaniu zostało poczynione. Brak jest zatem podstaw faktycznych i prawnych uprawniających organ i uzasadniających przeprowadzenie oględzin.

Nie mniej jednak kierując się ogólnymi zasadami prawa administracyjnego i dążąc do wszechstronnego zbadania stanu faktycznego niniejszej sprawy Komisja Skarg Wniosków i Petycji ustaliła, iż:

- brak jest danych w zasobach Powiatu Siedleckiego na temat terminu wykonania stawu na działkach 1011/2 i 1032/1. Przedmiotowe działki stanowią własność prywatną;
- w latach 1986–1998 zarządcą przedmiotowej drogi była Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych w Warszawie – Zarząd Dróg w Łukowie. Droga Kaczory – Łupiny – Domanice na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., nr 133, poz. 872) , z dniem 01.01.1999r. stała się drogą powiatową;
- Zarząd Powiatu w Siedlcach nie posiada wiedzy kiedy i czy został zmieniony sposób użytkowania grobli na drogę powiatową. Przedmiotowa droga do dnia 31.12.1998r. zarządzana była przez Dyrekcję Okręgową Dróg Publicznych w Warszawie – Zarząd Dróg w Łukowie. Z dniem 01.01.1999 r. została przejęta przez Powiatowy Zarząd Dróg w Siedlcach;
- w okresie od dnia 01.01.1999 r. od kiedy zarządcą przedmiotowej drogi początkowo był Powiatowy Zarząd Dróg w Siedlcach, a później Zarząd Powiatu w Siedlcach, na podstawie dokumentacji archiwalnej ustalono, że droga powiatowa nr 3654W została wyremontowana w 2005 r. na odcinku o długości ok. 1816 m. Remont obejmował wykonanie warstwy wyrównawczej i warstwy ścieralnej z mieszanki mineralno-bitumicznej. Ponadto w 2020 r.

przeprowadzono remont drogi powiatowej nr 3654W Kaczory - Łupiny – Domanice w dwóch odcinkach: I odcinek o długości 2293,5m od DK 63, II odcinek o długości 4 557m – przez m. Łupiny do m. Domanice. Odcinek o długości 1082,5m nie został objęty remontem z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów;

- w chwili obecnej odwodnienie przedmiotowej drogi odbywa się w sposób powierzchniowy

tj. wody opadowe odprowadzane są powierzchniowo do rowów przydrożnych bądź na teren poboczy,

- koszt remontu drogi powiatowej 3654W Kaczory – Łupiny – Domanice na odcinku o długości 1816m przeprowadzonego w 2005 r. wyniósł 438.672,69 zł, natomiast koszt remontu ww. drogi w 2020 r. wyniósł 2.780.667,89 zł;

- protokół okresowej kontroli pięcioletniej przeprowadzony w ciągu drogi powiatowej nr 3654W w maju 2017r. przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi wykazał spękania i ubytki warstwy ścieralnej nawierzchni z zaleceniem przeprowadzenia bieżących zabiegów utrzymaniowych. Z upływem lat stan techniczny nawierzchni uległ pogorszeniu. W związku z tym przeprowadzony został remont drogi w 2020 r. Odcinek drogi nie objęty remontem ze względu na nieuregulowany stan prawny gruntów wymaga opracowania dokumentacji projektowej i pozyskania niezbędnych gruntów;

- szerokość pasa drogowego na wysokości działek 1011/2 1032/1 wynosi od 6,1m do 9,9 m. Skarpa stawu położonego na ww. działkach nie znajduje się w pasie drogowym. Rozbudowa drogi powiatowej w ww. miejscu wymaga opracowania dokumentacji projektowej i pozyskania niezbędnych gruntów w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

W związku z powyższym Rada Powiatu w Siedlcach uznaje skargę za bezzasadną.

Przewodniczący Rady Powiatu

Marek Gorzala