

Uchwała Nr III/84/24
Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 25 czerwca 2024 r.

w sprawie skargi na działalność Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na podstawie art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566) w związku z art. 229 pkt 5, art. 237 § 1 i 3 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) **uchwala się**, co następuje:

§ 1. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego po rozpatrzeniu skargi na działalność Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie skutków rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Pasłek-Orneta uznaje ją za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie sposobu załatwienia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały poprzez jej doręczenie podmiotowi skarżącemu powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Sejmiku Województwa
Warmińsko-Mazurskiego

Bogdan Bartnicki

Załącznik do uchwały Nr III/84/24
Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 25 czerwca 2024 r.

Uzasadnienie do uchwały Nr III/84/24
Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 25 czerwca 2024 r.

Dnia 04.04.2024 r. do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego wpłynęła skarga na niewłaściwe działanie Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie rozbudowanej drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Pasłek-Orneta. Skarżący zarzuca, iż zalewanie działki której jest właścicielem spowodowane jest błędami w wykonaniu wyżej wspomnianej drogi w zakresie budowy urządzeń melioracji wodnych. Do skarżącego wystosowano dwa pisma dotyczące zmiany przewidywalnego terminu rozpatrzenia skargi w dniu 30.04.2024 r. i 22.05.2024 r. (skarżący poinformował, iż nie wnosi ponaglenia), spowodowane to było koniecznością ukonstytuowania się Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Sejmiku, z uwagi na nową kadencję tego organu tj. dokonania wyboru jej składu osobowego. Do rozpatrzenia skargi niezbędne jest podjęcie działań przez wskazaną Komisję z uwagi na treść art. 30a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, zgodnie z którą sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji. Ponadto zgodnie z § 42a ust. 6 Statutu Województwa Warmińsko-Mazurskiego Komisja wyraża swoje stanowisko w formie uchwały, którą przedstawia Sejmikowi. W związku z powyższym, skarga została rozpatrzona w pierwszym możliwym terminie po dokonaniu wyboru składu osobowego komisji, w tym jej przewodniczącego zgodnie z prawem. Należy zauważyć także, iż termin rozpatrzenia skargi wynikał z konieczności przeprowadzenia wnikliwego postępowania dowodowego z uwagi na złożoność stanu faktycznego i prawnego oraz uzyskania potrzebnych dokumentów od Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie, w tym wystosowania do tego organu pisma o uzupełnienie wyjaśnień z pierwszej odpowiedzi.

Zgodnie z cytowanym już art. 30a u.s.w sejmik województwa rozpatruje: skargi na działania zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W świetle art. 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320) Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie stanowi jednostkę organizacyjną utworzoną przez sejmik województwa, przy pomocy której swoje obowiązki wykonuje zarządca drogi, jakim jest w odniesieniu do dróg wojewódzkich zarząd województwa jako organ jednostki samorządu terytorialnego. Skargi na pracowników Sejmiku, co do zasady przekazuje do rozpatrzenia Marszałkowi Województwa, który zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530 z późn. zm.), wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim. Biorąc jednak pod uwagę dyspozycję art. 19 ustawy o drogach publicznych zarząd województwa jest zarządcą dróg wojewódzkich, a do jego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, pomimo więc tego, że zgodnie z art. 29 k.p.a ZDW mogłoby być stroną postępowania administracyjnego, uznać należy, że skarżący złożył skargę na zarządcę drogi (Zarząd Województwa), a nie na podmiot za pomocą którego wykonuje on swoje obowiązki. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego posiada więc zgodnie z literą prawa kompetencje do rozpatrzenia niniejszej skargi.

W niniejszej sprawie skarżący wystąpił 07.06.2016 r. do Burmistrza Ornety o wszczęcie postępowania dotyczącego zmiany stosunków wodnych na jego działce. Podał, że chodzi o wody powierzchniowe po zlewni położonej po drugiej stronie DW 513 oraz ścieki z jezdni, ścieżki rowerowej oraz rowów przydrożnych. Burmistrz Ornety w przedmiotowej sprawie wydał dwukrotnie decyzję w skutek odwołania się od niej ZDW do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie, które za każdym razem uchylało decyzję w całości i przekazywało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

SKO w Olsztynie stwierdziło w decyzjach (SKO.64.4.2017,SKO.64.43.2018), że w dniu 1 stycznia 2018 r. w życie weszła ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne. Zgodnie z treścią art. 545 ust. 4 teje ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, niewymienionych w ust. 1-3d, stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego jest Prezes Wód Polskich, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego był w tych sprawach Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej albo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. SKO było więc zobligowane przy rozpatrywaniu sprawy do stosowania przepisów ustawy Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. (sprawa została wszczęta w dniu 10 listopada 2016 r.).

Zgodnie z uchylonym, ale mającym z uwagi na powyższe zastosowanie art. 29 ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne Właściciel gruntu, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, nie może:

- 1) zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej, ani kierunku odpływu ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich;
- 2) odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie.

Na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom.

SKO biorąc to pod uwagę, i analizując akta sprawy stwierdziło, że Województwo Warmińsko-Mazurskie przebudowując drogę wojewódzką nr 513 dokonało zmiany stanu wody na należącym do niego gruncie. W trakcie realizacji przedsięwzięcia usunięto drzewa przydrożne, zaś samą drogę poszerzono oraz wybudowano ścieżkę rowerową. Podkreślono jednocześnie jednak, iż inwestycja ta wykonana została oraz dopuszczona do użytkowania na podstawie wymaganych prawem decyzji administracyjnych (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego) które nie zostały wzruszone i nadal pozostają w obiegu prawnym, a więc są wiążące. Zaakcentowano, że nie każda szkoda wywołwana przez działanie wody na gruncie jest powodowana przez zmianę stosunków wodnych sąsiedniej nieruchomości. Wynikać może ona z działania dotychczasowego stanu wody na nieruchomości.

Zauważyć należy, iż z decyzji SKO wynika, że przeprowadzone przez organ I instancji postępowanie nie wykazało, iż istnieje związek przyczynowy, między szkodami na działce skarżącego a przebudowaną drogą, ponadto z pisma inicjującego omawiane postępowanie wynikało, iż szkody spowodowane spływem wód (tworzeniem się rozpadlin) zaczęły pojawiać się pod koniec lat 80, a więc na wiele lat przed przebudową drogi. Ponadto zauważono, iż na podstawie opinii biegłego powołanego w sprawie, działania zaradcze powinny polegać na ograniczeniu spływu wód, przede wszystkim z zlewni rolniczej położonej za DW 513. SKO stwierdziło ponadto iż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwala na przesądzenie, czy przebudowa drogi realnie zwiększyła szkody na omawianej działce.

Ten aspekt podlega zresztą ocenie w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie ustawy Prawo Wodne nie zaś w postępowaniu skargowym. Jedynie Burmistrz Ornety władny jest dokonać oceny i skutecznie zobowiązać Województwo do wykonania urządzeń zapobiegających takiej szkodzie.

Rozpatrując merytorycznie skargę należy zauważyć, że Sejmik nie może poddać ocenie zasadności decyzji administracyjnych wydanych przez Burmistrza Ornety czy SKO w Olsztynie. Wynika to z zasady braku konkurencyjności trybu skargowego z postępowaniem administracyjnym (tzw. jurysdykcyjnym), w którym poprawność decyzji podjętej w I i II instancji można weryfikować przed wojewódzkim sądem administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie. Jak wynika z przekazanego do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie nie skorzystano z tego prawa.

ZDW w Olsztynie w pismach skierowanych do Sejmiku Województwa, na skutek prośby o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie podkreślał, że zarządca drogi wybudował drogę wojewódzką nr 513 zgodnie z decyzją ZRID wydaną przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10.09.2012 r. Stwierdził ponadto, że realizacja inwestycji nie narusza zapisów ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo Budowlane, co potwierdził Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, który udzielił pozwolenia na użytkowanie dla przepustu w km 34+339. ZDW zaznaczyło, że większość wód przeprowadzana przez przepust pochodzi z terenów przyległych do drogi i nie stanowi wód pochodzących z pasa drogowego. Szacowana powierzchnia obszaru, z którego spływa woda do przepustu wynosi ok. 0,32 km². W ocenie ZDW nie doszło również do zmiany stosunków wodnych, przepust wybudowano w miejscu wcześniej istniejącego. W obecnym stanie prawnym ZDW, podkreśliło, że zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 z późn. zm.) „Utrzymywanie urządzeń wodnych należy do ich właścicieli i polega na eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji”. Z uwagi na to ZDW stoi na stanowisku, iż zły stan techniczny rowu melioracyjnego jest skutkiem nieprawidłowego utrzymania przez zainteresowanych właścicieli gruntów, w tym skarżącego.

Z uwagi na powyższe, biorąc pod uwagę, iż Sejmik Województwa nie dysponuje specjalistyczną wiedzą w tym zakresie, a może jedynie opierać się na przekazanej do niego dokumentacji i zajętych przez ZDW stanowisku, skutkuje to uznaniem skargi za bezzasadną. Zgodnie z treścią art. 239 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.