

Uzasadnienie
do uchwały
w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Starosty Włocławskiego

Zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) rada powiatu jest właściwa do rozpatrywania skargi na działalność starosty, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg.

W dniu 02 października 2019 r. do Rady Powiatu we Włocławku wpłynęła skarga na działalność Starosty Włocławskiego złożona przez [REDAKTURA] [REDAKTURA] reprezentowanego przez pełnomocnika adwokata [REDAKTURA] na działalność Starosty Włocławskiego, w związku z postępowaniem w sprawie zgłoszenia zamiaru realizacji robót budowlanych polegających na przebudowie drogi powiatowej [REDAKTURA] [REDAKTURA].

W związku z powyższą skargą zostało skierowane pismo do Starosty Włocławskiego z dnia 04 października 2019 r. o udzielenie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Na przedmiotowe pismo została udzielona odpowiedź przez Starostę w dniu 10 października 2019 r. (znak pisma BUD.6743.1001.2019.MK.).

W dniu 11 października 2019 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu we Włocławku, na które został zaproszony skarżący. W toku posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu we Włocławku dokonano analizy przedłożonych materiałów przez starostę oraz wysłuchano wyjaśnień pracowników Starostwa Powiatowego we Włocławku. Na posiedzenie komisji został zaproszony skarżący. Skarżący pismem z dnia 10 października 2019 r. podtrzymał zgłaszane zarzuty.

W dniu 21 października Starosta przekazał pismo (znak pisma BUD.6743.1001.2019.MK.) będące uzupełnieniem informacji wcześniej przedłożonych do prac w/w Komisji, zawierające dane dotyczące aktualnego stanu prowadzonego przed starostą postępowania będącego przedmiotem skargi.

Ustalony został następujący stan faktyczny sprawy. Skarżący w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej [REDAKTURA] [REDAKTURA] zawarł w dniu [REDAKTURA] z Powiatem Włocławskim

umowę [REDAKTOWANE] dotyczącą realizacji zadania pn.: Realizacja usługi opracowania dokumentacji projektowych na rozbudowy i przebudowy dróg powiatowych, Zadanie Nr 1: „Opracowanie dokumentacji projektowych na rozbudowy i przebudowy dróg powiatowych”, z podziałem na 6 części, [REDAKTOWANE] Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn.: "Przebudowa drogi powiatowej [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]. Celem zrealizowania przedmiotowej umowy skarżącemu zostało udzielone pełnomocnictwo do działania w imieniu zarządcy drogi, tj. Zarządu Powiatu we Włocławku, w oparciu o które mógł dokonać zgłoszenie robót budowlanych zgodnie z przepisem art. 29 ust. 2 pkt. 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.). W dniu 29 sierpnia 2019 r. do Starosty Włocławskiego wpłynęło zgłoszenie [REDAKTOWANE] – pełnomocnika Powiatu Włocławskiego, w sprawie zamiaru realizacji inwestycji pn.: „Przebudowa drogi powiatowej [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE].

W toku prowadzonego postępowania w sprawie zgłoszenia budowlanego zostało wydane przez Starostę Włocławskiego postanowienie z dnia [REDAKTOWANE] 2019 r. znak: [REDAKTOWANE] dotyczące uzupełnienia dokonanego zgłoszenia zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane. W świetle przedstawionych wyjaśnień wynikających z pisma Starosty z dnia 10 października 2019 r. wskazano, że założenia projektowe oraz parametry techniczne przebudowy drogi powinien określić wykonawcy tj. [REDAKTOWANE] Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z/s w Jarantowicach. Ponadto przedmiot zamówienia miał spełniać wymogi dotyczące opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane wynikające m.in. z rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 poz. 1129), tj. § 3 w/w rozporządzenia wskazuje, że zakres dokumentacji projektowej ustala zamawiający, biorąc pod uwagę tryb udzielenia zamówienia publicznego oraz wymagania dotyczące postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Ponadto § 4 ust. 2 w/w rozporządzenia wskazuje natomiast, że dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się w szczególności z:

- 1) planów, rysunków lub innych dokumentów umożliwiających jednoznaczne określenie rodzaju i zakresu robót budowlanych podstawowych oraz uwarunkowań i dokładnej lokalizacji ich wykonywania;

- 2) przedmiaru robót, w zakresie o którym mowa w § 6;
- 3) projektów, pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych odrębnymi przepisami

Powyższe uwagi zostały zawarte w postanowieniu Starosty Włocławskiego z dnia 09 września 2019 r.

Żądanie uzupełnienia dokumentacji w zakresie uzgodnienia dokumentacji z przedstawicielem zarządcy drogi, tj. Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku z/s w Jarantowicach wynikało z faktu dokonania ustaleń przez starostę jako organ administracji publicznej w zakresie rozbieżności co do dokumentacji dotyczącej przedmiotu zgłoszenia dokonanego przez pełnomocnika a uwag zgłaszanych staroście przez jednostkę organizacyjną uprawnioną do działania w imieniu inwestora.

Na dalszym etapie postępowania doszło do wymiany w formie pisemnej i ustnej stanowisk pomiędzy pełnomocnikiem inwestora, tj. skarżącym, Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku oraz Starostą jako organem administracji publicznej.

W świetle przedstawionego stanu faktycznego skarżący negował w całości żądania organu wynikające z wydanego postanowienia dot. uzupełnienia dokonanego zgłoszenia. W dniu 06 września 2019 r. pełnomocnik, tj. skarżący wysłał drogą elektroniczną do tut. organu wezwanie do wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu.

W skardze z dnia 02 października 2019 r. skierowanej do Rady Powiatu we Włocławku podniesione zostały zarzuty dotyczące prowadzonego postępowania dotyczącego zgłoszenia robót budowlanych. Zarzucono w szczególności prowadzenie postępowania w sposób „opieszawy oraz skrajnie biurokratyczny”. Ponadto wskazano, że „zakres żądanych danych jest za szeroki”. Inne zarzuty skarżącego dotyczyły m.in. żądania przyjmowania przesyłek elektronicznych bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego, tj.: „drogą meilową”. Podniesiono także zarzuty dotyczące projektowania dodatkowych zjazdów. Argumentacja w tym zakresie dotyczyła ograniczenia projektowanych zjazdów. Wskazano m.in., że zarządca drogi w myśl odpowiednich przepisów prawa „nie ma obowiązków ani obowiązku projektowania nowych zjazdów”.

Zgodnie z treścią pisma z dnia 21 października 2019 r. żądania określone postanowieniem [REDAKTOWANE] 2019 r. zostały uzupełnione w części przez pełnomocnika Powiatu, a częściowo przez Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z/s w Jarantowicach.

Rozpatrując skargę w pierwszej kolejności rozważono możliwość jej rozstrzygnięcia przez Radę Powiatu we Włocławku. Zgodnie z art. 234 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne:

- 1) skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie

z przepisami kodeksu;

2) skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu.

Istotne w sprawie było jednoznaczne żądanie skarżącego skierowane do Rady Powiatu. Sformułowane zostało przez profesjonalnego pełnomocnika, który jednoznacznie wyraża oczekiwanie, że sprawa zostanie rozpatrzona przez organ do którego została złożona. Oczywistością jest zatem, że profesjonalny pełnomocnik ma pełną świadomość wskazanego przepisu. Podejmuje mimo to działania, które ukierunkowane są po to, by organ jakim jest rada powiatu rozpatrywał skargę. Przedmiotowa skarga ponadto została złożona przez skarżącego we własnym imieniu a nie w ramach posiadanego pełnomocnictwa. Powyższy przepis odwołuje się do prowadzonego postępowania administracyjnego. Postępowanie w zakresie zgłoszenia budowy nie powoduje wszczęcia postępowania administracyjnego. Postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez organ architektoniczno-budowlany po dokonaniu zgłoszenia budowy jest dopiero postępowanie w sprawie sprzeciwu będącego decyzją administracyjną wydawaną z urzędu i to tylko wówczas, gdy organ dojdzie do przekonania, że zachodzą ustawowe przesłanki do wydania takiej decyzji. Tak m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 568/15. Zgłoszenie o zamiarze budowy obiektu, dla którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę, posiada charakter procesowy, stanowiąc formę wszczęcia szczególnego postępowania administracyjnego uregulowanego w ustawie - Prawo budowlane (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1151/15).

Rada Powiatu we Włocławku w powyższym zakresie zajęła stanowisko, że w przedmiotowej sprawie, wobec faktu, że nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, skarga podlega rozpoznaniu.

Skargę uznaje się za bezzasadną.

W świetle pisemnych wyjaśnień udzielonych przez Starostę wskazano, że instytucja zgłoszenia nie zwalnia inwestora z obowiązku przedłożenia niezbędnych dokumentów, chociaż przebieg postępowania zainicjowany zgłoszeniem jest inny, aniżeli wszczęty wnioskiem o zatwierdzenie projektu budowlanego - w postępowaniu zainicjowanym zgłoszeniem stroną jest tylko inwestor, a samo zgłoszenie budowy nie powoduje wszczęcia postępowania administracyjnego i do dnia wydania decyzji o sprzeciwie nie toczy się postępowanie administracyjne w zakresie uregulowanym przepisami Kodeksu postępowania

administracyjnego. Na tym etapie organ jest zobowiązany do wyjaśnienia wątpliwości co do dopuszczalności i zasadności zgłoszenia. Co do zasady postępowanie zgłoszeniowe nie zwalnia inwestora od wymogu przedstawienia wymaganych dokumentów, niezbędnych do oceny prawidłowości planowanej inwestycji. W sytuacji gdy do zgłoszenia nie załączono wszystkich wymaganych dokumentów określonych odpowiednim postanowieniem Starosty nie było możliwości pozytywnego zakończenia postępowania.

Skarżący w sprawie postępowania dotyczącego zgłoszenia robót budowlanych posiadał status pełnomocnika inwestora. W toku postępowania wiążące stanowiska dla organu jakim jest Starosta w sposób uprawniony mógł wyrażać Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg. Pojęcie uzgadniania dokumentacji używane jest nie jako uzgodnienie administracyjne ale jako ustalenie wspólnego stanowiska przez pełnomocnika i przedstawiciela zarządcy drogi. Skoro Starosta w toku postępowania zgłoszeniowego posiadał wiedzę o rozbieżnościach w tym zakresie, to działania w zakresie ustalenia jednolitego stanowiska przedstawicieli inwestora są w pełni zasadne.

Rada Powiatu we Włocławku zupełnie nie podziela zarzutów skarżącego dotyczących ograniczeń projektowanych zjazdów z drogi powiatowej oraz innych w zakresie parametrów drogi. Zgodnie z przedstawionymi informacjami postanowienia umowy pomiędzy skarżącym a Powiatem Włocławskim przewidywały, że szczegółowy zakres prac objętych umową będzie ustalany w toku uzgodnień pomiędzy jej wykonawcą a działającym w imieniu inwestora Powiatowym Zarządem Dróg we Włocławku z/s w Jarantowicach. To, że z przepisów prawa nie wynika, iż konkretne zjazdy nie mają być zaprojektowane, nie ogranicza w żaden sposób możliwości sytuowania nowych zjazdów za zgodą zarządcy drogi. Projektowanie tak poważnych prac, które dotyczą odcinka drogi, który przez bardzo długie okresy czasu nie był w istotny sposób remontowany lub przebudowywany wiąże się z oczywistością istotnych zmian w zakresie zjazdów. Wymaga tego tak interes zarządcy drogi, jak i przede wszystkim potrzeby właścicieli nieruchomości, które przylegają do drogi powiatowej. Być może skarżący ignoruje te jakże ważne potrzeby. Oczywiście jest natomiast, że Zarząd Powiatu we Włocławku działając poprzez Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku jest zobowiązany do tego, ażeby interesy mieszkańców powiatu były dostrzeżone i w możliwy sposób uwzględnione. Rada Powiatu we Włocławku tak rozumianą ochronę słuszych interesów mieszkańców w pełni aprobuje.

Absolutnie nie do uwzględnienia jest zarzut, że działania Starosty mogą doprowadzić do zagrożenia realizacji inwestycji. Fakt, że postępowanie w tym zakresie prowadzone jest wnikliwie, daje gwarancję, że na późniejszych etapach inwestycji proces budowlany będzie

realizowany prawidłowo, zgodnie z faktycznymi zamiarami inwestora. Rada Powiatu we Włocławku w oparciu o stan faktyczny dostrzega, że doszło do istotnej niekonsekwencji w zakresie wykonywania zamówienia publicznego. Polega ona na tym, że wykonawca dokonuje czynności związanych z przedmiotem zamówienia bez uzgodnienia lub nawet wbrew stanowisku inwestora. W ocenie Rady Powiatu we Włocławku w powyższym zakresie Zarząd Powiatu we Włocławku winien zweryfikować zakres udzielanych pełnomocnictw, w sposób który ogranicza przedkładanie organom administracji publicznej lub innym podmiotom projektów budowlanych lub innych materiałów, które wcześniej nie zostały zaakceptowane przez zamawiającego zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Wnioski wynikające ze „współpracy” ze skarżącym winny stanowić istotną podstawę do oceny i minimalizacji ujawnionych ryzyk w tym obszarze na przyszłość.

W zakresie pozostałych zarzutów podnoszonych w skardze dotyczących formy składania pism związanych z uzupełnieniem skargi, zakresu dokumentów do uzupełnienia wskazuje się, że zgodnie z udzieloną informacją przez Starostę Włocławskiego skarżący działając jako pełnomocnik inwestora oraz Powiatowy Zarząd Dróg we Włocławku z/s w Jarantowicach dokonali odpowiednich działań, których skutkiem jest ostateczne załatwienie sprawy w zakresie dokonanego zgłoszenia w formie wydanego dnia ■■■■■■■■■■ 2019 r. zaświadczenia z uwagami. Tym samym w dorozumiany sposób należy uznać należy, że podnoszone zarzuty są niezasadne.

Poucza się skarżącego, że zgodnie z brzmieniem art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego 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.