



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.012.06.2015

P/15/094

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/094 – Przeciwdziałanie niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grzegorz Niemczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94031 z dnia 26 maja 2015 r. 2. Ksymena Kramarczyk – Rosiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96712 z dnia 28 sierpnia 2015 r. (dowody: akta kontroli str.1-2, 342-343)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Sycowie (dalej: „UMiG” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Kapica – Burmistrz Miasta i Gminy Syców ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zakresie przeciwdziałania niszczeniu dróg gminnych przy budowie drogi ekspresowej S-8³.

Podstawą oceny ogólnej były oceny cząstkowe w dwóch skontrolowanych obszarach działalności Urzędu oraz pozytywne ustalenia kontroli, a w szczególności wyegzekwowanie od wykonawcy budowanego na obszarze Gminy Syców odcinka S-8 przeprowadzenia remontów wszystkich dróg gminnych wykorzystywanych przy tej budowie. W wyniku tego drogi te zostały przywrócone do stanu pierwotnego lub ich stan techniczny, w odniesieniu do okresu sprzed budowy, polepszył się.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na: [1] braku sporządzenia projektu planu rozwoju sieci drogowej Gminy Syców, o którym mowa w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴ (dalej: „ustawa o drogach publicznych”), [2] niesporządzaniu i nieprzekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad rocznych informacji o sieci dróg gminnych za lata 2011-2014, mimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*⁵ (dalej: „rozporządzenie

¹ Od dnia 29 marca 2007 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęte zostały działania w zakresie zapobiegania niszczeniu dróg gminnych w trakcie realizacji drogi ekspresowej S-8 w latach 2012-2014, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 67, poz. 583

w sprawie informacji o sieci dróg publicznych”), [3] nieustaleniu dla ulicy Granicznej w Sycowie numeru ewidencyjnego drogi, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁶ (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji i numeracji dróg”) oraz [4] braku posiadania zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu drogowego dla tej drogi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie przez Urząd stanu i zniszczeń dróg gminnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Działania w zakresie zachowania właściwego stanu technicznego gminnej sieci drogowej

W latach 2012 – 2014 Urząd zarządzał drogami gminnymi Gminy Syców o łącznej długości wynoszącej ok. 59 km na koniec 2012 r. i ok. 72 km na koniec 2014 r.

W okresie objętym kontrolą na obszarze Gminy Syców realizowana była budowa drogi ekspresowej S-8 w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogi S-8 Wrocław (Psie Pole) – Syców, etap II Oleśnica (węzeł Cieśle) – Syców (Syców Wschodni)”.

Z uwagi na usytuowanie przebiegu budowanego na terenie Gminy Syców odcinka S-8, sieć publicznych dróg gminnych nie stwarzała odpowiedniego do potrzeb logistycznych wykonawcy budowy S-8 korytarza transportowego. W celu dojazdu na plac budowy S-8 wykorzystywane były głównie droga krajowa nr 8 oraz drogi wojewódzkie i powiatowe zlokalizowane na terenie Gminy Syców.

Na potrzeby budowy S-8 nie były wykorzystywane żadne publiczne drogi gminne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Wykonawca budowy S-8 korzystał natomiast z czterech lokalnych dróg wewnętrznych Gminy Syców, o łącznej długości 4,4 km, w tym z:

- 1) ul. Granicznej w Sycowie (drogi o nawierzchni bitumicznej) o długości 740 m⁷, jako łącznika pomiędzy drogą wojewódzką nr 449 i drogą powiatową nr 1502D;
- 2) drogi gruntowej zlokalizowanej na działkach ewidencyjnych o nr 5/3 i 18/4 o długości 400 m⁸, jako dojazdu od żwirowni w miejscowości Wielowieś do drogi krajowej nr 8;
- 3) drogi gruntowej zlokalizowanej na działce ewidencyjnej o nr 217/3 w miejscowości Zawada (pomiędzy Szczodrowem a Wojciechowem) o długości 800 m⁹, jako dojazdu do drogi wojewódzkiej nr 448;
- 4) drogi gruntowej zlokalizowanej na działkach ewidencyjnych o nr 97, 98, 314, 315/3 w miejscowości Gaszowice o długości 2.500 m¹⁰, jako dojazdu do drogi krajowej nr 8;

(dalej: „drogi wykorzystywane do budowy S-8”)

(dowody: akta kontroli str. 152-200, 236-239, 250-251)

W badanym okresie Urząd wykonywał zadania zarządcy dróg gminnych Gminy Syców, o których mowa art. 20 ustawy o drogach publicznych.

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. Nr 67, poz.582).

⁷ Ruch związany z budową S-8 odbywał się na ul. Granicznej od maja 2012 r. do listopada 2012 r.

⁸ Ruch związany z budową S-8 odbywał się na tej drodze od sierpnia 2011 r. do listopada 2012 r.

⁹ Ruch związany z budową S-8 odbywał się na tej drodze od sierpnia 2011 r. do listopada 2012 r.

¹⁰ Remont drogi i późniejsze jej użytkowanie przez wykonawcę S-8 miało miejsce od września 2010 r. do listopada 2012 r.

(dowody: akta kontroli str. 30-53)

Zadania dotyczące infrastruktury drogowej przypisane zostały Wydziałowi Infrastruktury Technicznej i Inwestycji Urzędu (dalej: „WIT”). Zadania w tym zakresie wykonywało dwóch pracowników, tj. Kierownik WIT oraz Inspektor ds. infrastruktury technicznej i inwestycji.

W zakresie czynności służbowych Inspektora zawarto m.in. obowiązki takie jak: utrzymanie dróg gminnych, ulic, placów i chodników; kontrola stanu oświetlenia ulicznego na terenie Miasta i Gminy Syców oraz określanie szczególnego korzystania z dróg, w tym wykorzystywania pasów drogowych na cele niekomunikacyjne. W zakresie czynności Kierownika WIT nie określono szczegółowych obowiązków dotyczących infrastruktury drogowej.

(dowody: akta kontroli str. 240-249)

W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono odrębnych procedur wewnętrznych w sposób szczególny określających warunki oraz sposób wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami.

(dowody: akta kontroli str. 236-239, 30-53)

Wszystkie cztery drogi wykorzystywane do budowy S-8, w tym trzy drogi gruntowe i ul. Graniczna w Sycowie o nawierzchni bitumicznej, nie zostały uznane przez Urząd za obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 1 w związku z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*¹¹ (dalej: „ustawa Prawo budowlane”). Powyższe wiązało się z brakiem prowadzenia dla tych dróg ksiąg dróg i obiektu budowlanego na podstawie art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*, jak też brakiem poddawania tych dróg okresowym kontrolom stanu technicznego określonym w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 w ww. ustawie.

Po przeprowadzonym w 2013 r. remoncie ul. Granicznej¹², droga ta została zaliczona do kategorii publicznych dróg gminnych Gminy Syców¹³. Książka dróg dla ul. Granicznej została założona w dniu 3 października 2014 r.

Okresowa kontrola stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego dla ul. Granicznej została przeprowadzona przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane w dniu 24 października 2014 r. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Status pozostałych trzech wewnętrznych (gruntowych) dróg gminnych wykorzystywanych do transportu związanego z budową S-8 w całym okresie objętym kontrolą pozostał niezmieniony.

(dowody: akta kontroli str. 252, 236-239, 259-273)

1.2. Monitoring stanu technicznego dróg zlokalizowanych w pobliżu budowanego odcinka drogi ekspresowej

Pracownicy UMiG odpowiedzialni za gminną infrastrukturę drogową pozostawali w trakcie budowy S-8 w stałym kontakcie z kierownikami poszczególnych odcinków budowy tej drogi oraz okresowo wizytowali teren budowy i tereny przyległe. Pojedyncze przypadki użycia do transportu materiałów na budowę S-8 dróg innych niż wykorzystywane do budowy S-8 zgłaszano telefonicznie kierownikom odcinków. Działania te skutecznie eliminowały ruch po drogach gminnych niewyznaczonych do obsługi budowy S-8.

(dowody: akta kontroli str. 236-239)

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹² Remont przeprowadzonym przez wykonawcę S-8 po zakończeniu budowy odcinka tej drogi na terenie Gminy Syców i potwierdzonym protokołem odbioru podpisanym w dniu 20 września 2013 r.

¹³ Uchwałą Rady Miejskiej w Sycowie Nr XLIV/271/2014 z dnia 29 marca 2014 r.

1.3. Zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego ruchu drogowego w trakcie budowy drogi ekspresowej

Gmina Syców nie została formalnie poinformowana przez zarządców dróg powiatowych i wojewódzkich, a także przez wykonawcę budowanego na terenie tej Gminy odcinka S-8 o zawartych porozumieniach (wydanych zgodach) na wykorzystywanie dróg lokalnych do budowy S-8.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta i Gminy Syców nie wydawał zezwoleń na przejazd po drogach gminnych pojazdów nienormatywnych, wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej S-8.

W okresie tym do UMiG nie zgłoszono także przejazdu takich pojazdów na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”).

(dowody: akta kontroli str. 275-281)

Gmina Syców nie opiniowała i nie została powiadomiona o wprowadzeniu stałej ani tymczasowej organizacji ruchu drogowego dla gminnych dróg wewnętrznych wykorzystywanych przy budowie drogi ekspresowej S-8. W związku z brakiem stałej lub tymczasowej organizacji ruchu dla tych dróg, nie prowadzono również kontroli jej przestrzegania.

(dowód: akta kontroli str. 278-281)

W analizowanym okresie Urząd nie zwracał się do Policji lub Inspekcji Transportu Drogowego o kontrole pojazdów obsługujących budowę drogi ekspresowej S-8. Burmistrz Miasta i Gminy Syców wyjaśnił, że nie stwierdzono przesłanek do przeprowadzenia takich kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 278-281)

Z informacji udzielonej przez Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy wynikało, iż na lokalnych drogach gminnych Gminy Syców nie wystąpiły zdarzenia drogowe, których przyczyną był zły stan techniczny drogi lub zły stan oznakowania związany z budową drogi ekspresowej S-8.

(dowód: akta kontroli str. 282-283)

1.4. Nadzór nad działalnością Urzędu oraz realizacja wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli

W latach 2012 – 2015 Starostwo Powiatowe w Oleśnicy¹⁴ przeprowadziło dwie kontrole dotyczące działalności Urzędu w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach na terenie Gminy Syców.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w dniu 24 kwietnia 2013 r. i w dniu 8 maja 2015 r. dokonano objazdu dróg gminnych pod kątem prawidłowości organizacji ruchu docelowego (stałej organizacji ruchu), omówiono sprawy problemowe i dokonano kontroli prawidłowości oznakowania szkół, przystanków szkolnych, przejść dla pieszych i skrzyżowań z drogami publicznymi oraz zaproponowano wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu na drogach gminnych. Na podstawie wyników tych kontroli zalecono: [1] uzupełnienie oznakowania skrzyżowań w obrębie dróg gminnych z drogami powiatowymi (wraz z wymianą znaków uszkodzonych) oraz dokonanie stosownej aktualizacji projektów organizacji ruchu docelowego oraz [2] egzekwowanie od wykonawców realizujących

¹⁴ Służby Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego w Oleśnicy.

prace na terenie Gminy Syców lub inne roboty drogowe związane z zajęciem pasa drogowego zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu.

(dowody: akta kontroli str. 284-287)

Zalecenia Starostwa Powiatowego w Oleśnicy sformułowane w wyniku powyższych kontroli zostały zrealizowane niezwłocznie po otrzymaniu protokołów kontroli.

(dowody: akta kontroli str. 275-276)

Poza powyższymi kontrolami, w badanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzono innych kontroli zewnętrznych, w tym NIK, jak też kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie stanu technicznego i oznakowania dróg. Zagadnienia związane z zarządzaniem drogami publicznymi nie zostały zaliczone do obszarów ryzyka wyszczególnionych w dokumentacji dotyczącej funkcjonowania audytu wewnętrznego w Gminie Syców.

(dowody: akta kontroli str. 54-61, 107-151, 278-281)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. UMiG nie opracowała projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*.

Naczelnik WIT wyjaśnił, że pod koniec poprzedniej kadencji Rady Miasta Sycowa rozpoczęto prace mające na celu opracowanie planu rozwoju sieci drogowej Gminy Syców. We współpracy z Komisją Infrastruktury Rady sporządzono już inwentaryzację potrzeb inwestycyjno-remontowych Gminy w zakresie dróg gminnych. Uzgodniono przewidywany termin zakończenia prac nad planem na IV kwartał 2015 r. Główne kierunki rozwoju systemów komunikacji w Gminie zostały określone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Syców¹⁵. Dokument ten uwzględniał budowę przez GDDKiA na terenie Gminy drogi ekspresowej S-8.

(dowody: akta kontroli str. 236-239)

Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK zauważa, że obowiązek sporządzenia projektu planu rozwoju sieci dróg gminnych spoczywa na zarządcy dróg gminnych od dnia 1 stycznia 1999 r.

2. Urząd nie sporządził i nie przekazał do GDDKiA rocznych informacji o sieci dróg publicznych, mimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z § 2 *rozporządzenia w sprawie informacji o sieci dróg publicznych*. Sprawozdania te nie zostały sporządzone za lata 2011, 2012, 2013 i 2014.

Naczelnik WIT wyjaśnił, że szczegółowe, rzetelne wypełnienie informacji dla celów statystycznych o sieci dróg publicznych dla GDDKiA wymaga sporządzenia nowej inwentaryzacji dróg gminnych. Z przeprowadzonych rozmów z dostawcami programów informatycznych wynika, że dla siatki dróg gminnych Gminy Syców, nowa, szczegółowa inwentaryzacja wraz z oprogramowaniem do bieżącego uaktualniania informacji o sieci dróg kosztować ma ok. 50 – 60 tys. zł. Ze względu na wysokość kosztów (ok. 10% rocznych kosztów utrzymania dróg w Gminie) kilkakrotnie przesuwano już termin zakupu stosownego oprogramowania i wykonania szczegółowej inwentaryzacji.

(dowody: akta kontroli str. 278-281)

¹⁵ Uchwała RMS Nr XXXI/173/2013 z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Syców.

NIK zauważa, że przywołane powyżej *rozporządzenie w sprawie informacji o sieci dróg publicznych* obowiązuje od dnia 10 maja 2005 r.

3. UMiG nie posiadał zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu drogowego dla ulicy Granicznej w Sycowie. Brak wprowadzenia stałej organizacji ruchu drogowego dla tej ulicy (wyremontowanej w 2013 r. i zaliczonej do kategorii publicznych dróg gminnych w marcu 2014 r.), w ocenie NIK, stanowi naruszenie należytej staranności w zarządzaniu drogami publicznymi, z uwagi na fakt, że niekorzystnie wpływał na bezpieczeństwo ruchu na tej drodze. W myśl § 2 ust. 1 i § 4 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*¹⁶, Burmistrz Miasta i Gminy Syców może bowiem sporządzić i przedstawić do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu dla publicznej drogi gminnej. Konsekwencją braku zatwierdzenia projektu organizacji ruchu dla ul. Granicznej jest możliwość kwestionowania przez użytkowników istniejącego na tej drodze oznakowania drogowego, które nie ma umocowania w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 275-277)

4. Dla ulicy Granicznej w Sycowie nie został również ustalony numeru ewidencyjny drogi co było niezgodne z § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie i ewidencji i numeracji dróg*.

Naczelnik WIT wyjaśnił, iż sprawy tej nie załatwiono z uwagi na małe znaczenie ul. Granicznej w sieci dróg gminnych i niewielkie natężenie ruchu na tej drodze. W trakcie kontroli UMiG wystąpił do Zarządu Województwa Dolnośląskiego o nadania numeru ewidencyjnego m.in. dla ul. Granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 275-277)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ulica Graniczna w Sycowie, przed jej remontem zakończonym przez Wykonawcę S-8 we wrześniu 2013 r., nie została sklasyfikowana jako obiekt budowlany, o którym mowa w art. 3 pkt 1 w związku z art. 3 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*, pomimo, że z dokumentacji fotograficznej przedstawionej do kontroli wynika, że droga ta przed remontem posiadała utwardzoną nawierzchnię bitumiczną na podbudowie z kostki brukowej. Powyższe, w ocenie NIK, wskazuje, że posiadała ona cechy obiektu budowlanego i istniał dla niej obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego wynikający z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz przeprowadzania okresowej kontroli stanu technicznego określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 w ww. ustawie. Obowiązki Urzędu w ww. zakresie nie zostały w odniesieniu do tej drogi zrealizowane. Po przeprowadzonym remoncie ul. Granicznej, w marcu 2014 r. droga ta została zaliczona do kategorii publicznych dróg gminnych Gminy Syców, a w październiku 2014 r. została założona dla niej książka drogi i przeprowadzona kontrola stanu technicznego.

Naczelnik WIT wyjaśnił, że Ulica Graniczna została wybudowana jeszcze przed 1989 r. do obsługi dojazdu do pól, dla potrzeb miejscowych PGR. Po przekształceniach własnościowych gruntów rolnych oraz po wybudowaniu obwodnicy Sycowa w latach 90-tych ulica ta miała marginalny udział w ruchu drogowym na terenie Gminy Syców. Dopiero po wybudowaniu drogi S-8 droga ta była częściej wykorzystywana jako skrót łączący drogę wojewódzką nr 449 z drogą powiatową nr 1502. W związku z powyższym przed 2014 r. nie zaliczono jej do kategorii dróg publicznych, nie prowadzono dla niej książki obiektu i nie

¹⁶ Dz.U. Nr 177, poz. 1729.

przeprowadzono kontroli okresowych. Urząd nie posiada również żadnych dokumentów związanych z budową ulicy Granicznej, jak też dokumentów dotyczących jej inwentaryzacji i oceny stanu technicznego pochodzących sprzed 2014 r.

(dowody: akta kontroli str. 152-200, 341,344-346)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w obszarze monitorowania stanu i zniszczeń dróg gminnych.

2. Egzekwowanie Urząd naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie drogi ekspresowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Porozumienia (umowy) z wykonawcami budowy drogi ekspresowej w zakresie sposobu korzystania z dróg gminnych

UMiG nie zawierał z wykonawcą drogi ekspresowej S-8 pisemnych porozumień bądź umów w zakresie sposobu korzystania z gminnych dróg lokalnych. W przypadku trzech lokalnych dróg wewnętrznych, na prośbę wykonawcy, przed rozpoczęciem prac budowlanych przy S-8, Gmina wyraziła pisemną zgodę na wykorzystanie tych dróg przy budowie drogi ekspresowej. Dotyczyło to ulicy Granicznej w Sycowie, drogi gruntowej do żwirowni w miejscowości Wielowieś oraz drogi gruntowej w miejscowości Zawada. Zgody te zostały udzielone przed rozpoczęciem robót budowlanych przy realizacji S-8. Wydając pisemną zgodę na użytkowanie wymienionych powyżej dróg lokalnych Gmina każdorazowo zobowiązała wykonawcę do naprawy poczynionych zniszczeń.

Odnosnie drogi gruntowej w miejscowości Gaszowice, Gmina nie posiadała dokumentu, iż zgoda na użytkowanie została wydana w formie pisemnej. W przypadku tej drogi wykonawca przed przystąpieniem do użytkowania musiał wyremontować drogę, gdyż nie nadawała się ona do ruchu samochodowego, w szczególności ruchu samochodów ciężarowych.

Wszystkie cztery wykorzystywane do budowy S-8 gminne drogi wewnątrz po zakończeniu prac budowlanych zostały odtworzone do stanu pierwotnego lub stanu lepszego, niż były przed rozpoczęciem budowy. UMiG posiadał protokoły odbioru przedmiotowych odcinków dróg lokalnych po remontach. W związku z powyższym nie było potrzeby dokonywania stosownego oszacowania szkód wyrządzonych przez wykonawcę S-8 na drogach gminnych. Wykonawca drogi ekspresowej S-8¹⁷ nie przekazał do UMiG dokumentacji dotyczącej inwentaryzacji fotograficznej i opisowej obiektów budowlanych na terenach przyległych oraz dróg, tras dostępu i urządzeń obcych na placu budowy, jak i w jego otoczeniu, których stan może ulec pogorszeniu w wyniku prowadzenia robót budowlanych. Z posiadanych przez Urząd dokumentacji fotograficznej¹⁸ ul. Granicznej w Sycowie wynikało, iż droga ta była w bardzo złym stanie technicznym. Po przeprowadzeniu prac rekonstrukcyjnych przez wykonawcę, w przypadku ul. Granicznej w Sycowie oraz drogi w Gaszowicach, Gmina Syców uzyskała dwie drogi o parametrach lepszych niż przed realizacją inwestycji budowlanej.

(dowody: akta kontroli str. 288-292, 152-200)

¹⁷ Wykonawca inwestycji.

¹⁸ Z okresu sprzed rozpoczęcia budowy drogi ekspresowej S-8.

2.2. Naprawa zniszczeń i uszkodzeń poeksploatacyjnych

W przypadku wszystkich czterech dróg gminnych wykorzystywanych do budowy S-8 ich stan techniczny został przywrócony do stanu pierwotnego lub stanu lepszego, niż stan pierwotny (sprzed budowy S-8). W tej sytuacji Gmina Syców nie zwracała się do wykonawcy o naprawę zniszczeń lub zapłatę odszkodowania. Na pozostałych drogach gminnych nie wystąpiły szkody spowodowane przez wykonawcę, które wymagałyby stosownych napraw. W trakcie budowy drogi ekspresowej S-8 oraz po jej zakończeniu Gmina nie kierowała do wykonawcy ani inwestora żadnych roszczeń o naprawę zniszczonych dróg. W okresie prowadzenia prac budowlanych Gmina nie stwierdziła też potrzeby zwracania się do inwestora w sprawie prowadzonych prac, w tym dotyczących ochrony stanu technicznego dróg lokalnych.

(dowody: akta kontroli str. 288-292, 152-200)

2.3. Oględziny wybranych odcinków dróg

Przeprowadzone w dniu 9 lipca 2015 r. oględziny wszystkich czterech odcinków gminnych dróg wewnętrznych wykorzystywanych do budowy drogi ekspresowej S-8 wykazały m.in., że w przypadku trzech z nich (tj. ulicy Granicznej w Sycowie drogi gruntowej w miejscowości Zawada i drogi gruntowej w miejscowości Gaszowice) ogólny stan nawierzchni drogowej był dobry lub zadowalający. Nie stwierdzono większych zniszczeń lub uszkodzeń tych obiektów.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono natomiast, że nawierzchnia drogi gruntowej do żwirowni w miejscowości Wielowieś jest w złym stanie technicznym.

W trakcie przeprowadzonych oględzin nie stwierdzono nieprawidłowości, mogących powodować bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu komunalnym.

(dowód: akta kontroli str. 293-298)

Jak wskazał Naczelnik WIT droga dojazdowa do żwirowni w miejscowości Wielowieś (dz. ewid. nr 5/3 i 18/4) została przywrócona przez wykonawcę do stanu pierwotnego. Jednakże, z uwagi, iż była ona w dalszym ciągu eksploatowana przez pojazdy wożące materiały budowlane z funkcjonującej żwirowni¹⁹, jej stan techniczny ponownie uległ pogorszeniu.

(dowód: akta kontroli str. 299-300)

2.4. Współdziałania zarządcy dróg z oddziałem GDDKiA

Jak wskazał Naczelnik WIT w trakcie prowadzonej budowy drogi ekspresowej S-8 Oddział GDDKiA we Wrocławiu, prowadzący inwestycję, nie wykazywał inicjatywy współdziałania z Gminą Syców. Wszelkie informacje dotyczące procesu budowlanego pozyskiwano bezpośrednio od wykonawcy, z którym rozwiązywano bieżące problemy. Użytkowane przez wykonawcę lokalne drogi gminne nie miały wpływu i nie kolidowały z harmonogramem działań remontowych i inwestycyjnych Gminy Syców.

(dowód: akta kontroli str. 288-292, 152-200)

¹⁹ Przez okres ok. 2,5 roku.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż brak zawierania pisemnych porozumień lub umów z wykonawcami budowy dróg ekspresowej (autostrad) w zakresie sposobu korzystania z dróg lokalnych, skutkować może możliwością dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za ewentualne szkody wyrządzone na drogach gminnych w związku z budową tych dróg wyłącznie w reżimie odpowiedzialności deliktowej, tj. zgodnie z art. 442¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*²⁰ (dalej: „k.c.”). Powyższe rozwiązanie, w stosunku do konstrukcji zasady odpowiedzialności kontraktowej określonej w art. 471 i nast. k.c. - możliwej do realizacji jedynie w sytuacji zawarcia stosowanego porozumienia - w ocenie NIK jest dla samorządów mniej korzystne, choćby z punktu widzenia krótszego terminu przedawnienia przewidzianego dla odpowiedzialności deliktowej, tj. trzy zamiast 10 lat – w przypadku odpowiedzialności kontraktowej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze egzekwowania naprawy zniszczeń i uszkodzeń powstałych przy budowie odcinków drogi ekspresowej S-8.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*²¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Opracowanie planu rozwoju sieci dróg gminnych dla Gminy Syców.
2. Sporządzanie i terminowe przekazywanie do GDDKiA rocznej informacji o sieci gminnych dróg publicznych.
3. Kontynuację działań w celu nadania numeru ewidencyjnego drogi dla ul. Granicznej w Sycowie.
4. Podjęcie działań w celu opracowania i zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu dla ul. Granicznej w Sycowie.
5. Zaprowadzenie dla wszystkich wewnętrznych dróg gminnych posiadających cechy obiektu budowlanego książki obiektu budowlanego i poddanie ich okresowym kontrolom stanu technicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2015, poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

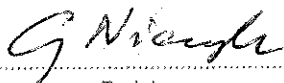
Wrocław, dnia 12 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:

Grzegorz Niemczyk
Specjalista kontroli państwowej



Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.

Podpis
Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

Kontroler:

Ksymbena Kramarczyk-Rosiak
Główny Specjalista kontroli państwowej

Podpis

