

**UCHWAŁA NR 261/XXXV/17
RADY POWIATU GRODZISKIEGO
z dnia 29 czerwca 2017 r.**

w sprawie rozpatrzenia skargi na Starostę Grodziskiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) Rada Powiatu Grodziskiego uchwala, co następuje:

§ 1

Skargę na działanie Starosty Grodziskiego z dnia 16 maja 2017 r. złożoną przez 11 mieszkańców (część podpisów nieczytelnych) ul. Sarniej w Podkowie Leśnej na zaniechanie i nienależyte wykonywanie obowiązku nadzoru nad pracą Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatu Grodziskiego skutkujące naruszeniem praworządności i interesu obywateli Powiatu Grodziskiego, **uznaje się za niezasadną.**

§ 2

Uzasadnienie

W dniu 16 maja 2017 r. mieszkańcy ul. Sarniej w Podkowie Leśnej złożyli skargę na Starostę Grodziskiego zarzucając zaniechanie i nienależyte wykonywanie obowiązku nadzoru nad pracą Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatu Grodziskiego skutkujące naruszeniem praworządności i interesu obywateli Powiatu Grodziskiego.

Na sesji w dniu 25 maja 2017 r. przekazano przedmiotową skargę, zgodnie z kompetencjami, do Komisji Rewizyjnej w celu przygotowania projektu uchwały w sprawie sposobu rozpatrzenia skargi. Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2017 r. zapoznała się z pisemnymi wyjaśnieniami złożonymi przez Naczelnika Wydziału Komunikacji oraz wyjaśnieniami złożonymi w trakcie Komisji przez Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa. Ponadto Komisja Rewizyjna wyznaczyła skład zespołu kontrolnego w celu zbadania zasadności zarzutów zawartych w skardze.

Zespół kontrolny w składzie: radna Małgorzata Sędzińska, radny Włodzimierz Paluch, w dniu 14 czerwca 2017 r. przeprowadził czynności kontrolne w Wydziale Komunikacji w związku ze skierowaną skargą mieszkańców ul. Sarniej w Podkowie Leśnej.

Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 21 czerwca 2017 r. przedstawione zostały wyniki czynności kontrolnych zespołu kontrolnego, który ustalił co następuje:

Organ zarządzający ruchem wydaje opinie zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z ustawy Prawo o ruchu drogowym i rozporządzeń wydanych na jej podstawie. W myśl definicji zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 128 ze zm.) jako drogę twardą należy rozumieć „drogę z jezdnią o nawierzchni bitumicznej, betonowej, kostkowej, klinkierowej lub brukowcowej oraz z płyt

betonowych lub kamienno-betonowych, jeżeli długość nawierzchni przekracza 20 m; inne drogi są drogami gruntowymi". Mając na uwadze fakt, że opinia co do geometrii w projektach budowlanych wynika z tej samej delegacji ustawowej co definicja drogi twardej Wydział Komunikacji kierował się tą definicją przy sporządzaniu opinii. Ponadto ustalenia między wydziałami Starostwa zakładały wskazywanie przez Wydział Komunikacji ewentualnych wątpliwości, czy zamierzenie budowlane należy rozpatrywać jako budowę czy przebudowę drogi co w dalszym postępowaniu byłoby weryfikowane przez organ architektoniczno-budowlany mający wiedzę co do zgłaszanych wcześniej prac budowlanych na drogach, w tym przypadku weryfikację zgłoszenia z dnia 17 lipca 2013 r. Wskazać należy, że to w kompetencjach organu architektoniczno-budowlanego pozostaje przeanalizowanie zamierzenia budowlanego i wydanie stosownej decyzji. Użycie w opinii Wydziału Komunikacji sformułowania „w ocenie organu jest to budowa drogi” nie miało na celu i nie stanowiło zmiany klasyfikacji zamierzenia budowlanego i nawet mogło nie mieć wpływu na decyzję organu architektoniczno-budowlanego, a jego celem było jedynie wskazanie wątpliwości, które organ architektoniczno-budowlany winien wziąć pod rozwagę. Powyższy zapis zawarty w opinii miał na celu zachowanie spójnego stanowiska Starosty jako organu zarządzającego ruchem i jednocześnie organu architektoniczno-budowlanego. Zapisy te były konsultowane z Wydziałem Architektoniczno-Budowlanym. Takie podejście miało na celu usprawnienie dalszego procedowania spraw tego rodzaju. Jednakże wnioskodawcy potraktowali opinię Wydziału Komunikacji jako zamknięcie drogi do zrealizowania inwestycji, co było założeniem błędnym chociażby z uwagi na możliwość uzyskania odstąpienia od przepisów techniczno-budowlanych.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.) przez "budowę" należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Z kolei "przebudowa" w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego (art. 3 pkt 7a) to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Z powyższego wynika, iż o "przebudowie" drogi można mówić jedynie wówczas, jeśli istniała uprzednio droga, która powstała w wyniku wykonania robót budowlanych z użyciem wyrobów budowlanych, a nie droga powstała wskutek samego użytkowania (przejazdu lub przechodu), będąca "drogą" wyłącznie w znaczeniu potocznym. Przy czym, istniejącym uprzednio obiektem budowlanym może być nie tylko konstrukcja z materiałów twardych (np. asfalt), ale też konstrukcja ziemna, co wynika z samej definicji "budowli" zawartej w art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane (w przypadku dróg np. nawierzchnia ze żwiru, tłucznia usypana i utwardzona na gruncie wyznaczonym jako pas drogowy), powstała w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych. Zatem tylko wcześniejsze wybudowanie drogi w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane pozwala na przyjęcie, że kolejne wykonanie robót na tej drodze stanowi jej przebudowę.

Natomiast w przypadku "budowy" drogi brak jest istniejącego wcześniej obiektu budowlanego (z wyjątkiem "rozbudowy" drogi).

Podsumowując, dla ustalenia, czy doszło do "budowy" czy "przebudowy" drogi kluczowe jest to, czy istniejący obiekt służący komunikacji powstał w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych przy użyciu wyrobów budowlanych 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").

Z opisu do projektu (pkt 4 strona 22) wynikało jedynie, że ul. Sarnia posiada nawierzchnię tłuczniową. Nie zawarto informacji jakoby nawierzchnia ta powstała w wyniku procesu budowlanego. Ponadto przytoczone zgłoszenie z dnia 17 lipca 2013 r. dotyczyło tylko fragmentu ul. Sarniej na odcinku od ul. Myśliwskiej do ul. Króliczej, natomiast projekt złożony w roku 2017 zakładał przebudowę całej ul. Sarniej począwszy od ul. Głównej do ul. Lisiej.

Należy także zaznaczyć, że projekt w dalszym ciągu zawiera niezgodności z warunkami technicznymi jak na przykład:

- 1) niedostosowanie szerokości pasów ruchu do warunków określonych w § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którymi szerokość pasów ruchu powinna wynosić 2,75 m dla drogi klasy L tj. odpowiednio dla dwóch pasów ruchu 5,50 m. Przy zastosowaniu rozwiązań uspokajających ruch szerokość jezdni na drodze klasy L może być zmniejszona do 5,00 m (§ 15 ust. 4 w/w rozporządzenia). W stanie projektowanym szerokość jezdni wynosi 4,5 m;
- 2) niezachowanie jednolitej szerokości jezdni, która na kilometrze 0+100.00 na wschód od ul. Głównej i km 0+120.00 na wschód od ul. Myśliwskiej zwięża się do 3,0 m;
- 3) brak pobocza na odcinku od km 0+060.00 do km 0+120.00 na wschód od ul. Głównej i od km 0+100.00 do km 0+140.00 na wschód od ul. Myśliwskiej;
- 4) ulica Sarnia jest drogą klasy L, dla której na terenie zabudowy prędkość projektowa powinna wynosić 30 lub 40 km/h. Projekt przewiduje zastosowanie prędkości projektowej równej 50 km/h bez konkretnego uzasadnienia;
- 5) projektowane włączenia ulic winny być wykonane zgodnie z warunkami technicznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie a w szczególności z zachowaniem normatywnych łuków kołowych i wymaganej widoczności.

Podkreślając powtarzający się w projektach problem polegający na braku zaprojektowania dowiązywania przebudowywanych ulic do innych dróg wskazać należy, że takie podejście budzi wątpliwości. Wykonanie dróg twardych powoduje powstawanie nowej sytuacji drogowo-ruchowej i bardzo ważnym aspektem jest, żeby takie powiązania dróg twardych spełniały wymogi dotyczące geometrii, a w dalszych krokach umożliwiały bezpieczne zorganizowanie na nich ruchu.

Niewykonanie skrzyżowań zgodnie z warunkami technicznymi może stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa użytkowników dróg.

W związku z tym, że takie podejście polegające na wskazywaniu wątpliwości organu zarządzającego ruchem co do zamierzenia inwestycyjnego wzbudziło tyle zastrzeżeń Wydział Komunikacji wydał w dniu 14 kwietnia 2017 r. korektę opinii dla ul. Sarniej, w której ograniczył się jedynie do oceny geometrii mającej wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego

i wycofał się z podejmowania oceny, czy dana inwestycja dotyczy budowy czy przebudowy. Zagadnienia dotyczące zamierzenia budowlanego będą podlegały wyłącznie ocenie organu architektoniczno-budowlanego.

Należy zauważyć, że kwestia nadzoru Starosty nad pracą Wydziału Komunikacji była wnikliwie analizowana w związku ze złożoną skargą z dnia 22 listopada 2016 r., która uchwałą nr 222/XXVIII/17 Rady Powiatu Grodziskiego z dnia 26 stycznia 2017 r. została uznana za niezasadną. Badając wówczas te zagadnienia Komisja Rewizyjna ustaliła, iż działania nadzorcze Starosty koncentrują się przede wszystkim na wynikających z obowiązku wykonywania zadań związanych z wdrożonym System Zarządzania Jakością ISO, kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego i są realizowane prawidłowo. Działania nadzorcze Starosty nadal wykonywane są w sposób właściwy i nie budzący zastrzeżeń.

Potwierdza to chociażby audyt przeprowadzony w dniu 15 lutego 2017 r. przez firmę zewnętrzną BSI, w wyniku którego nie podniesiono żadnych niezgodności z normą ISO 9001:2008. Ponadto, zgodnie z ustawą o finansach publicznych realizowana jest kontrola zarządcza, jak również audyty wewnętrzne w oparciu o umowy zawarte z audytorem zewnętrznym.

Reasumując, zarzuty mieszkańców ul. Sarniej w Podkowie Leśnej są bezpodstawne.

W wyniku przeprowadzonych czynności wyjaśniających i kontrolnych Przewodniczący Komisji Rewizyjnej sformułował i poddał pod głosowanie wnioski o następującej treści: „Skargę na działanie Starosty Grodziskiego z dnia 16 maja 2017 r. złożoną przez 11 mieszkańców (część podpisów nieczytelnych) ul. Sarniej w Podkowie Leśnej na zaniechanie i nienależyte wykonywanie obowiązku nadzoru nad pracą Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatu Grodziskiego skutkujące naruszeniem praworządności i interesu obywateli Powiatu Grodziskiego, **uznaje się za niezasadną**”.

Komisja Rewizyjna przyjęła wnioski jednogłośnie uznając skargę za niezasadną.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Grodziskiego.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Jerzy Terlikowski

