



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.1.1.2024

Marcin Brambor
Burmistrz Nowego Tomyśla
Urząd Miejski w Nowym Tomyślu
Ul. Poznańska 33,
64-300 Nowy Tomyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/001 Utrzymanie sieci dróg gminnych na obszarach zabudowy mieszkalnej w województwie wielkopolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowym Tomysłu ¹ , ul. Poznańska 33, 64-300 Nowy Tomyśl.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Brambor, Burmistrz ² Nowego Tomysła ³ , od 9 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Włodzimierz Hibner, Burmistrz Nowego Tomysła, od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja i planowanie działań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie zapewnienia bezpiecznego i sprawnego korzystania z publicznych dróg gminnych.2. Budowa i utrzymanie publicznych dróg gminnych na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 ⁴ z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, istotnych dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jakub Łakomecki, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/045/2024 z 28 marca 2024 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz, zarządca dróg.

³ Dalej: Gmina.

⁴ Do 3 lipca 2024 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 , dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz jako zarządca dróg na terenie Gminy, zapewniał realizację prac utrzymaniowych, które co do zasady prowadzone były prawidłowo. Stwierdzono, jednakże występowanie zastoisk wody na drodze gruntowej, pomimo zamontowanych w ich bezpośredniej bliskości odpływów kanalizacji deszczowej. Zarządca dróg nie zastosował w tym wypadku takich rozwiązań technicznych, które mogły by temu przeciwdziałać. Pomimo prowadzenia ww. prac utrzymaniowych stwierdzono przypadki występowania przez mieszkańców z roszczeniami o wypłatę odszkodowań z tytułu uszkodzeń pojazdów spowodowanych niewłaściwym stanem nawierzchni dróg gminnych. Jedną trzecią tych zgłoszeń Gmina uznała za zasadne. W kontrolowanym okresie zarządca dróg nie wnioskował do uprawnionych podmiotów o przeprowadzanie kontroli⁷ pod względem przekraczania przez pojazdy parametrów dróg i nie wprowadzał ograniczeń dla ruchu pojazdów w zakresie dopuszczalnej masy lub nacisku osi. Mogło to wpływać na poziom degradacji nawierzchni dróg.

W Urzędzie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg publicznych na terenie Gminy, mimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁸. W tych dokumentach zarządca dróg powinien określać projektowane do wykonania inwestycje drogowe oraz ustalić czas ich realizacji.

W odniesieniu do czterech dróg zarządca nie podjął również – we wskazanym terminie⁹ - działań w celu wykonania zaleceń z protokołów przeglądów technicznych, które dotyczyły odwodnienia dróg gminnych. Natomiast w dwóch sprawach, dotyczących odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne, czynności prowadzono z pominięciem przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ oraz ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹¹, w zakresie wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Wykonywanie obowiązków związanych z zadaniami zarządcy dróg przypisano pracownikom Urzędu, którzy byli przygotowani do ich realizacji. Ewidencja sieci drogowej, w tym realizacji objazdów dróg prowadzona była na bieżąco. Zapewniono realizację wymaganych przepisami okresowych kontroli stanu technicznego sieci drogowej, które były rzetelnie dokumentowane.

Gmina ustalała potrzeby mieszkańców w zakresie inwestycji i robót utrzymaniowych dotyczących dróg publicznych zlokalizowanych na terenach zamieszkania, a wnioski składane przez mieszkańców na etapie opiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były rozpatrywane rzetelnie.

Realizacja przez Gminę przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury drogowej na terenach zabudowy mieszkaniowej przebiegała prawidłowo pod względem rzeczowym. Inwestycje zostały oddane do użytkowania w uzgodnionych w umowach terminach, a inspektorzy nadzoru inwestorskiego dokonywali bez zastrzeżeń odbiorów zrealizowanych przedsięwzięć.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Na podstawie art. 129d ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.), dalej: prawo o ruchu drogowym.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 320, dalej: ustawa o drogach publicznych, udp.

⁹ Kontrole stanu technicznego dróg przeprowadzono na przełomie marca i kwietnia 2023 r. Termin realizacji zaleceń zakreślono do 31 stycznia 2024 r.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm., dalej: KPA

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

Gmina prawidłowo przejmowała nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne oraz wypłacała należne właścicielom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i planowanie działań dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkańców w zakresie zapewnienia bezpiecznego i sprawnego korzystania z publicznych dróg gminnych

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, obowiązki związane z realizacją zadań zarządcy dróg gminnych zostały przypisane Wydziałowi Infrastruktury i Dróg¹³ w Urzędzie. Do zadań Wydziału, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, oprócz przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz rozliczania inwestycji należało wykonywanie zadań zarządcy dróg gminnych (w rozumieniu ustawy o drogach publicznych), w tym m.in. zaliczanie dróg do kategorii dróg gminnych, opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz naliczanie opłat z tym związanych, nadzór nad wykonaniem i odbiorem robót, usług i dostaw związanych z remontem, wymianą i ustawieniem oznakowania pionowego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i parkometrów wraz z bieżącym utrzymaniem tych urządzeń, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, przepustów, wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów, przygotowywanie projektów organizacji ruchu drogowego, wprowadzenie ustalonej organizacji ruchu oraz oznakowania dróg gminnych.

(akta kontroli str. 31-42)

Do zadań Wydziału należało również prowadzenie robót¹⁴ na gminnych drogach, ulicach i obiektach mostowych, których zakres wynikał ze stwierdzonych potrzeb w ramach przeprowadzanych okresowych kontroli stanu technicznego dróg, dokonywanie bieżących napraw dróg utwardzonych, prowadzenie bieżących napraw chodników i ciągów pieszo-rowerowych. Do Wydziału wpływały zgłoszenia¹⁵ od mieszkańców dotyczące stanu dróg gminnych, które były na bieżąco weryfikowane przez pracowników w trakcie wykonywanych objazdów dróg. Nie prowadzono rejestru zgłoszeń. Bezpośredni nadzór na działalnością tej komórki organizacyjnej sprawował Burmistrz.

(akta kontroli str. 31-42)

W latach 2021-2024 (wg stanu na 1 stycznia) w Wydziale zatrudnionych było: w 2021 r. i w 2022 r. – osiem osób, a w 2023 r. i w 2024 r. – dziewięć osób.

(akta kontroli str. 401)

Spośród dziewięciu pracowników Wydziału¹⁶ czterech legitymowało się wyższym

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej: Wydział.

¹⁴ Przez zatrudnionych w wydziale pracowników fizycznych.

¹⁵ Drogą telefoniczną.

¹⁶ Badaniem objęto pracowników zatrudnionych w Wydziale wg stanu na dzień 11 kwietnia 2024 r.

wykształceniem¹⁷, dwie średnim¹⁸ oraz trzy¹⁹ zawodowym. W okresie do 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. pracownicy tej komórki organizacyjnej uczestniczyli łącznie w 22 kursach i szkoleniach związanych z przydzielonymi obowiązkami w zakresie zarządzania i utrzymania dróg gminnych²⁰. Żaden z ww. pracowników nie posiadał uprawnień do kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 151-154)

1.2 W kontrolowanym okresie przyjęto następujące dokumenty strategiczne zawierające założenia związane z utrzymaniem i rozwojem sieci drogowej:

- Program utrzymania dróg gminnych na lata 2018-2023, w którym w części I „utrzymanie gminnych dróg gruntowych”, ustalono wymogi dotyczące wykonania i odbioru robót polegających na corocznym profilowaniu lub korytowaniu dróg za pomocą samojezdnej równiarki drogowej wraz z wałowaniem walcem. W zakres prac wchodziło dwukrotne równanie dróg w danym roku - pierwsze w okresie wiosennym (marzec-maj) oraz drugie jesienią (wrzesień-listopad), a łączna szacunkowa powierzchnia ww. robót wynosiła 1 184 tys. m². W Programie wymieniono ulice, na których planowano prace, określono zasady ogólne i zakres prowadzonych robót, dane techniczne²¹ wykonania zamówienia oraz warunki odbioru robót²².

(akta kontroli str. 276-296)

- na terenie Gminy obowiązywało 47 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²³, z których 10 uchwalonych zostało w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. Plany zawierały m.in. wymagania dotyczące dróg oraz obiektów znajdujących się w pasie drogowym oraz rozstrzygnięcia o sposobie realizacji zapisanych w nich inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej (w tym drogowej), które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania. W latach 2021-2023 mpzp obejmowały (wg stanu na 31 grudnia danego roku) odpowiednio: 5,02%, 9,82% i 10,58% całkowitej powierzchni Gminy.

(akta kontroli str. 153-264, 402-417)

- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego²⁴, przyjęte Uchwałą Nr XVIII/203/2019 Rady Miejskiej²⁵ w Nowym Tomyślu z 17 grudnia 2019 r., które zostało szerzej opisane w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.)

- Strategia Rozwoju Gminy Nowy Tomyśl na lata 2021 – 2030²⁶ określająca strategiczne kierunki rozwoju gminy. W analizie SWOT dla Gminy jako jedną ze słabych stron wskazano zły stan części infrastruktury drogowej oraz niedostosowanie infrastruktury ścieżek rowerowych do potrzeb komunikacyjnych i rekreacyjnych mieszkańców. W strategii jako jeden z głównych celów wskazano „Dostępność i nowoczesne rozwiązania komunikacyjne”, gdzie jako oczekiwane rezultaty

¹⁷ Trzy z tytułem magistra inżyniera na kierunkach inżynier środowiska (inżynieria kształtowania i ochrony środowiska), geodezja i kartografia (gospodarka przestrzenna) oraz renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych oraz jedna z tytułem magistra na kierunku administracja.

¹⁸ Technik ekonomista oraz technik urządzeń sanitarnych.

¹⁹ Zatrudnione na stanowisku robotnika.

²⁰ Np. Warsztaty dla Zarządców Dróg, Konferencja „Nowe wyzwania i standardy zarządzania drogami dla samorządów”, Szkolenia „Nowelizacja warunków techniczno-budowlanych dla dróg publicznych, ustawy o drogach publicznych i ustawy Prawo o ruchu drogowym”, „Prawo budowlane – zmiany w 2023 roku”, „E-usługi w zarządzaniu drogami i inżynierii ruchu”, „Place zabaw, siłownie zewnętrzne i inne komunalne obiekty małej architektury”, Spotkanie w zakresie stosowania przepisów dotyczących przygotowania inwestycji drogowych.

²¹ Tj. sprzęt niezbędny do wykonania zamówienia – przynajmniej trzy sztuki równiarki drogowej samojezdnej oraz trzy sztuki walców drogowych min. 10-tonowych.

²² Odbioru robót dokonuje przedstawiciel Gminy, w obecności wykonawcy i właściwego sołtysa, w terminie trzech dni od daty zgłoszenia przez wykonawcę zakończenia robót.

²³ Dalej: mpzp.

²⁴ Dalej: Studium.

²⁵ Dalej: Rada.

²⁶ Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej nr XLI/504/2021 z 24 listopada 2021 r., dalej: Strategia.

wymieniono m.in. rozbudowę sieci drogowej na terenie gminy (drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie), w tym dróg z wyznaczonym miejscem na ścieżkę rowerową oraz z dostępną ścieżką rowerową, poprawę stanu i jakości dróg już istniejących i zmniejszenie natężenia ruchu drogowego na terenie miasta Nowy Tomyśl. Jako mierniki realizacji ww. celów określono m.in. długość wybudowanych i zmodernizowanych dróg (w km), liczbę przeprowadzonych działań dotyczących budowy obwodnicy (w szt.) oraz długość powstałych ścieżek rowerowych (w km). W Strategii nie podano danych liczbowych prezentujących planowany przyrost nowych dróg, modernizacji lub remontu istniejących.

(akta kontroli str. 43-150)

Na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 859/2022 z 15 grudnia 2022 r. powołano Zespół²⁷ do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego. Do jego zadań należało, m.in. prowadzenie analiz stanu bezpieczeństwa na drogach, opiniowanie i inicjowanie przedsięwzięć w zakresie efektywnego i bezpiecznego systemu drogowego oraz mających na celu usprawnienie i modernizację układu drogowego, tworzenie lepszych warunków do ruchu pieszych i osób o ograniczonej sprawności, rozpatrywanie opinii i wniosków do projektu organizacji ruchu, opiniowanie wniosków dot. oznakowania pionowego i poziomego, opiniowanie wniosków w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz proponowanie rozwiązań mających na celu jego poprawienie oraz analizowanie skutków wprowadzonych rozwiązań i ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Na posiedzeniach Zespołu nie poruszano zagadnień dotyczących wpływu stanu technicznego dróg i poziomu ich utrzymania²⁸ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, a omawiane sprawy dotyczyły organizacji ruchu (tj. wprowadzania ograniczeń prędkości, ustawiania znaków dot. zakazu wjazdu pojazdów przekraczających określoną rzeczywistą masę całkowitą, oznakowania przejść dla pieszych), stosowania rozwiązań technicznych oraz infrastruktury przy drogach (proponycja budowania tzw. „wyniesionych” przejść dla pieszych, montażu luster drogowych ułatwiających włączenie się do ruchu, budowa progów spowalniających) ustalano, miejsca, w których częstotliwość kontroli policyjnych będzie zwiększona (w związku z sygnałami mieszkańców lub w związku z brakiem możliwości zastosowania innych rozwiązań). Z posiedzeń Zespołu sporządzano pisemne protokoły.

(akta kontroli str. 268-270, 1076-1122)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie ustalono²⁹ kryteria rozpatrywania wniosków o nieodpłatne przejmowanie dróg prywatnych przez Gminę. Decyzja o zakwalifikowaniu drogi do przejęcia, wpisanie jej na listę oczekujących do przejęcia lub odmowa przejęcia drogi następować miała na podstawie łącznej punktacji³⁰ przyznanej w kategoriach ludność/zabudowa, ważność ulicy w lokalnym układzie komunikacyjnym, obecny stan techniczny drogi, szerokość pasa drogowego - działki, zakres wybudowanej infrastruktury, zakres utrzymania bieżącego i warunki glebowe oraz granice nieruchomości.

(akta kontroli str. 265-267)

²⁷ W skład Zespołu wchodził m.in. pracownicy Urzędu, przedstawiciele Straży Miejskiej i Komendy Powiatowej Policji w Nowym Tomyślu oraz doraźnie inne osoby, np. przedstawiciel Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu (rejon Nowy Tomyśl), Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Nowym Tomyślu.

²⁸ Na podstawie wniosków składanych przez mieszkańców, sygnałów od patroli Policji oraz wynikające z prowadzonych obserwacji związanych np. z zakończeniem inwestycji drogowej i badaniem wynikających z tego zmian natężenia ruchu pojazdów.

²⁹ Na spotkaniu przedstawicieli Wydziału Infrastruktury i Dróg, Urbanistyki i Gospodarki Nieruchomościami, przy udziale I zastępcy Burmistrza.

³⁰ Maksymalna możliwa do uzyskania punktacja wynosiła 20 pkt, uzyskanie 18 i więcej pkt kwalifikowało drogę do przejęcia, od 11 do 17 pkt do wpisania drogi na listę oczekujących do przejęcia, a do 10 pkt. do odmowy przejęcia drogi.

W 2024 r. opracowano projekt uchwały³¹ w sprawie określenia warunków i punktacji utwardzania płytami betonowymi dróg gruntowych na terenie Gminy. Obliczenie sumy punktów dla drogi spełniającej wymagane warunki³² następować miało poprzez zsumowanie liczby punktów uzyskanych w każdej z siedmiu proponowanych kategorii, tj.:

- istniejące oświetlenie na minimalnie połowie odcinka drogi (pięć punktów),
- liczba budynków mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie drogi (jeden punkt za każdy budynek),
- rok budowy pierwszego budynku mieszkalnego (jeden pkt za każdy rok istnienia budynku),
- połączenie z drogą powiatową (dwa punkty) lub wojewódzką (pięć punktów),
- położenie drogi na całym odcinku na terenie Gminy (siedem punktów),
- wyznaczenie na drodze trasy autobusu szkolnego (pięć punktów).

Do dnia podpisania wystąpienia ww. projekt nie został przyjęty przez Radę Miejską.

(akta kontroli str. 271-275)

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie w ramach sprawowanej kontroli zarządczej sporządzano arkusze identyfikacji zadań, celów oraz ryzyk dotyczących zarządzania drogami gminnymi, w których określano zadanie oraz jego cel, podmiot odpowiedzialny, stosowany miernik, planowaną wartość do osiągnięcia w ciągu roku oraz określano poziom wykonania zadań w danym roku. Corocznie sporządzano protokoły kontroli zarządczej z których wynikało, że ryzyka związane z sprawowaniem zarządu nad drogami gminnymi, ich utrzymania oraz realizacji zadań inwestycyjnych zostały w większości określone jako istotne lub średnio istotne. Jako główne zidentyfikowane ryzyka wskazywano nieterminowość, opóźnienia oraz brak środków finansowych na realizację zadań.

(akta kontroli str. 330-362)

1.2 W kontrolowanym okresie, w Gminie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Nie zrealizowano tym samym obowiązku zarządcy dróg wynikającego z art. 20 ust. 1 i 2 udp, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 265)

1.3 Opracowując Strategię, wykorzystano m.in. aktualne dokumenty planistyczne, sprawozdania oraz dane statystyczne, zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Urzędu, a także warsztat strategiczny przeprowadzony w formule online, w którym uczestniczyli przedstawiciele stowarzyszeń, organizacji senioralnych, radni, burmistrz, pracownicy Urzędu, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz przedstawiciele Wielkopolskiej Akademii Nauki i Rozwoju. Diagnoza strategiczna została uzupełniona o analizę ankiet wypełnionych przez mieszkańców³³. Z przeprowadzonych wśród mieszkańców badań ankietowych wynikało, że najwięcej respondentów (79,5% wypełnionych ankiet³⁴) określiło jako główny priorytet rozwojowy poprawę infrastruktury drogowej (dróg, chodników, ścieżek rowerowych).

(akta kontroli str. 43-150)

Z kolei w Studium określono, m.in. system komunikacyjny z uwzględnieniem infrastruktury drogowej Gminy, uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości

³¹ Projekt nie został uchwalony przez Radę Miejską.

³² Tj. status drogi gminnej od co najmniej 3 lat, długość co najmniej 250m, szerokość na całym odcinku co najmniej 6m, na całym odcinku drogi istnieje kanał technologiczny (lub kanał ten stanowi integralną część projektu drogi).

³³ Respondenci odpowiadali na pytania zamknięte z zakresu społeczeństwa, gospodarki, środowiska i przestrzeni, infrastruktury technicznej, turystyki i rekreacji, kultury i edukacji. Łączna liczba przesłanych odpowiedzi wynosiła 210.

³⁴ 167 odpowiedzi.

rozwoju gminy uwzględniających w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służącej realizacji zadań własnych gminy, kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy (w tym zmiany kategorii części dróg, oraz podniesienia standardów technicznych do poziomu europejskiego dróg i odcinków dróg ujętych w sieci I i II stopnia połączeń), określono również kierunki rozwoju systemu komunikacji w Gminie³⁵.

Prace nad projektem Studium rozpoczęto w wyniku podjętej przez Radę uchwały Nr XXX/275/2017 z 27 lutego 2017 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Nowy Tomyśl. Projekt Studium uzyskał opinie i został uzgodniony stosownie do ustaleń art. 11 pkt 5 i 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶. Projekt Studium wyłożono do publicznego wglądu w Urzędzie Miejskim w Nowym Tomyślu trzykrotnie.

(akta kontroli str. 1271-1278)

W kontrolowanym okresie Rada uchwaliła dziesięć mpzp³⁷. W procesie planistycznym zapewniono możliwość udziału społeczeństwa na poszczególnych etapach tej procedury. Informacje o przystąpieniu do sporządzenia projektów mpzp oraz o wyłożeniu projektów ogłaszano w prasie publicznej oraz na stronie BIP Urzędu wraz z informacją o terminach składania wniosków i uwag oraz wyznaczoną datą dyskusji publicznej. Prawidłowo wyznaczono terminy przewidziane dla procedury sporządzania i uchwalania mpzp, tj. wyłożenie projektu mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na co najmniej 21 dni. Zgłaszanie uwag do projektu mpzp i prognozy oddziaływania na środowisko następowało przez 14 dni po upływie okresu wyłożenia, a rozpatrywanie uwag przez Burmistrza - 21 dni po upływie okresu ich składania. W przypadku wprowadzania do projektu mpzp oraz prognozy oddziaływania na środowisko zmian wynikających z rozpatrzenia uwag, ponownie przeprowadzano uzgodnienia i wykładano projekt do ponownego zapoznania.

Spośród ww. mpzp do jednego nie wniesiono uwag, w jednym przypadku uwaga dotycząca drogi gminnej została wniesiona po terminie³⁸, a w czterech przypadkach wniesione uwagi nie dotyczyły dróg gminnych. Do czterech pozostałych planów wniesiono łącznie 21 uwag³⁹ dotyczących dróg gminnych, z których cztery zostały uznane za częściowo zasadne i na ich podstawie dokonywano zmian w projektach. Burmistrz rozpatrywał wniesione uwagi w przewidzianym terminie wynoszącym 21 dni (liczonym od upływu okresu ich składania).

W ww. mpzp określano m.in., że odprowadzanie wód opadowych i roztopowych następować będzie do sieci kanalizacji deszczowej, przy czym do czasu jej realizacji dopuszczono odprowadzanie wód opadowych i roztopowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub zbiorników retencyjnych; wskazywano obowiązek gospodarowania wodami opadowymi przez właścicieli nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami, określano minimalną powierzchnię biologicznie czynną działki, wskazywano klasę dróg publicznych⁴⁰ oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

(akta kontroli str. 153-264, 407-417)

³⁵ Z uwzględnieniem kierunków rozwoju dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

³⁷ Badaniem objęto wszystkie MPZP uchwalone od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r.

³⁸ Pomimo wniesienia uwagi po terminie została ona rozpatrzona i częściowo uwzględniona.

³⁹ Wystąpiły przypadki wniesienia kilku uwag dotyczących tej samej kwestii przez różne osoby oraz wniesienia tej samej uwagi przez tą samą osobę na kolejnych etapach opiniowania danego projektu MPZP.

⁴⁰ Np. drogi klasy głównej, lokalnej, dojazdowej. Wskazywano również, że parametry układu komunikacyjnego zostaną ustalone zgodnie z ich klasyfikacją oraz przepisami odrębnymi

1.4 W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. wydano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego osiem decyzji zatwierdzających podział nieruchomości, na podstawie których Gmina przejęła grunty przeznaczone pod drogi publiczne. Wszystkie powstałe w wyniku podziału nieruchomości posiadały dostęp do drogi publicznej⁴¹. Badanie wszystkich decyzji wydanych w ww. okresie wykazało, że:

- przejęte działki przeznaczone pod drogi publiczne zostały ujęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone pod drogi publiczne,
- we wszystkich przypadkach prawo własności Gminy zostało ujawnione w księgach wieczystych nieruchomości,
- w czterech przypadkach wnioskodawcy nie złożyli do Urzędu wniosków o wypłatę odszkodowania za przejęte przez Gminę działki,
- w jednym przypadku postępowanie o ustalenie wysokości odszkodowania i jego wypłatę zostało zakończone. Wartość nieruchomości ustalono na kwotę 5,4 tys. zł z VAT, a w wyniku negocjacji⁴² z wnioskodawcą kwotę odszkodowania ustalono na 4,4 tys. zł z VAT. Wypłata odszkodowania nastąpiła terminowo, tj. 14 lutego 2023 r.
- w pozostałych trzech przypadkach postępowanie o ustalenie wysokości odszkodowania i jego wypłatę nie zostało zakończone⁴³. We wszystkich tych przypadkach sporządzono operaty szacunkowe w celu określenia wartości nieruchomości, natomiast negocjacje przeprowadzono z jednym wnioskodawcą, jednak do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych wnioskodawca nie wypełnił postanowień w nim zawartych⁴⁴. W przypadku najdłuższej prowadzonej sprawy wniosek o ustalenie wysokości i wypłatę odszkodowania wpłynął do Urzędu 22 listopada 2022 r. Do sporządzonych operatów szacunkowych wnioskodawca wniósł uwagi, które nie zostały uwzględnione przez rzeczoznawcę majątkowego sporządzającego ww. operaty. W związku z tym, wnioskodawca skierował ww. operaty do weryfikacji przez zespół opiniujący przy Stowarzyszeniu Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, który w wydanej opinii wskazał jakie wady w operacie szacunkowym należy usunąć. Korekty do operatów szacunkowych zgodnie ze wskazaniem zespołu opiniującego zostały sporządzone 12 kwietnia 2024 r., a 24 kwietnia 2024 r. przekazane do wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 456-613)

1.5 Uchwałą nr XXXIX/477/2021 z 24 września 2021 r.⁴⁵ Rada zaliczyła do kategorii dróg gminnych 190 dróg o łącznej długości 101,7 km, a ich ustalony przebieg prezentowały mapy stanowiące załącznik nr 2 do ww. uchwały. Podjęcie uchwały zostało poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Nowotomyskiego, wyrażonej w Uchwale Nr 370/DR/2021 z 18 sierpnia 2021 r. Wszystkie drogi publiczne posiadały numer nadany w drodze uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 297-329, 1123-1136)

W kontrolowanym okresie książki dróg oraz dzienniki objazdów prowadzone były

⁴¹ Lub w ramach tego podziału została wydzielona także działka gruntu pod drogę publiczną.

⁴² Negocjacje przeprowadzono 26 stycznia 2023 r.

⁴³ Wg. stanu na do 22 kwietnia 2024 r.

⁴⁴ W protokole ustalono, że wysokość odszkodowania obejmować będzie przeniesienie ogrodzenia, co wnioskodawca zrobi na własny koszt i przedstawi do rozliczenia stosowny rachunek. W pozostałych dwóch przypadkach wnioskodawców poinformowano o sporządzeniu operatu szacunkowego i kwocie wynikającego z nich odszkodowania. Wnioskodawcy nie udzielili odpowiedzi, czy wyrażają zgodę na zaproponowane warunki.

⁴⁵ Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 30 września 2021 r., poz. 7213.

w formie elektronicznej⁴⁶, odrębnie dla każdej drogi⁴⁷. W książkach zamieszczano wpisy zawierające informacje m.in. o zestawieniu zbiorczym danych technicznych odcinka danej drogi, wykazie dzienników objazdu drogi, wykazie protokołów okresowych kontroli stanu technicznego, protokołów odbioru robót odcinka danej drogi, wykazie protokołów katastrof odcinka drogi, informacje o zagospodarowaniu i wyposażeniu technicznym odcinka drogi, a także o zauważonych usterkach, brakach, uszkodzeniach oraz zaleceniach pokontrolnych mających na celu usunięcie tych usterek. Określono również osobę upoważnioną do dokonywania wpisów w ww. dziennikach. Wszystkie ww. drogi miały nadany numer, oznaczono ciąg drogi w jakim dany odcinek się znajduje, lokalizację oraz długość. W Gminie nie przyjęto procedury przeprowadzania objazdów dróg gminnych. W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz wskazał, że *Objazdy dróg gminnych odbywają się kilkakrotnie w ciągu tygodnia ze względu na znaczną ilość posiadanych dróg zarówno publicznych jak i wewnętrznych w swoich zasobach. Czynności te rejestrowane są w elektronicznym dzienniku objazdu dróg⁴⁸ poprzez dedykowaną aplikację mobilną (...). Jeżeli stwierdzone zostały jakiegokolwiek nieprawidłowości bez zbędnej zwłoki przystępowano do ich usunięcia.* Używana przez pracowników aplikacja rejestrowała trasę przejazdu pracownika zamieszczając adnotację o wykonanym objeździe w dzienniku objazdu drogi. Umożliwiała również załączanie zdjęć stwierdzonych usterek lub braków w oznakowaniu, z możliwością naniesienia stosownych adnotacji.

(akta kontroli str. 614-616)

Liczba mieszkańców Gminy wg stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiła 26 291 oraz 26 443 na 31 marca 2024 r. (przyrost o 142 mieszkańców, tj. 0,54%). W tym samym czasie przyrost liczby oddanych do użytkowania lokali mieszkalnych wyniósł 8,17%, tj. ich liczba zwiększyła się o 297. Powierzchnia Gminy wynosiła 1 859 tys. m². W Urzędzie nie posiadano informacji o powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej. W kontrolowanym okresie długość dróg pozostających w zarządzie Gminy wynosiła 260,09 km na 31 grudnia 2021 r. oraz 378,65 km na 31 marca 2024 r. (przyrost o 118,56⁴⁹ km, tj. 45,58%). Drogi o nawierzchni utwardzonej liczyły 48,8 km w 2021 r., 55,13 km w 2022 r. oraz 60,01 km w 2023 r.⁵⁰, co oznaczało przyrost o 11,61 km, tj. 24%. Długość dróg nieutwardzonych w ww. latach wynosiła odpowiednio: 211,69 km, 323,52 km oraz 318,64 km (przyrost o 106,95 km, tj. 50,52%). Urząd nie posiadał danych o długości sieci dróg wewnętrznych położonych na terenach zamieszkania.

(akta kontroli str. 20)

Gmina, w latach 2021-2023, na powstanie, ulepszenie oraz utrzymanie infrastruktury drogowej wydatkowała 25 670,4 tys. zł, z czego 11 055,9 tys. zł w 2021 r., 3 767,5 tys. zł w 2022 r. oraz 10 847 tys. zł w 2023 r., w stosunku do zaplanowanych 27 056,1 tys. zł z czego odpowiednio 12 092,6 tys. zł, 3 817 tys. zł oraz 11 146,5 tys. zł. Na 2024 r. zaplanowano 9 831,5 tys. zł., a do końca I kwartału 2024 r. wydatkowano 283,6 tys. zł. W ww. okresie złożono 10 wniosków⁵¹ o przyznanie dofinansowania

⁴⁶ W urzędzie przechowywane są również wersje „papierowe”, prowadzone przed założeniem księgi drogi w postaci elektronicznej.

⁴⁷ Szczegółowym badaniem objęto książki siedmiu dróg o nawierzchni nieutwardzonej, tj. tłuczniowej lub gruntowo-żwirowej, z których cztery zostały założone dla dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych na podstawie uchwały nr XXXIX/477/2021 z 24 września 2021 r., a pozostałe trzy książki założono 18 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Prowadzony dziennik objazdu dróg odpowiadał wzorowi określonymu w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 ze zm.).

⁴⁹ W 2022 r., w 2023 r. i 2024 r. długość dróg pozostających w zarządzie Gminy nie uległa zmianie.

⁵⁰ Oraz na 31 marca 2024 r.

⁵¹ Trzy w 2021 r., trzy w 2022 r. oraz cztery w 2023 r.

inwestycji drogowych realizowanych przez Gminę, z których w ramach dwóch przyznano dofinansowanie w łącznej wysokości 15 443,5 tys. zł (w przypadku dofinansowania w wysokości 11 303,6 tys. zł Gmina zrezygnowała z podpisania umowy⁵²). Ostatecznie, w okresie objętym kontrolą Gmina otrzymała dofinansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 na budowę i przebudowę ul. Leśnej w Nowym Tomysłu i Paproci. Łączny koszt realizacji zadania określono na 6 846,1 tys. zł, w tym 4 139,8 tys. zł stanowiło dofinansowanie w ramach ww. programu. W pozostałych ośmiu przypadkach cztery wnioski zostały wpisane na listę rezerwową, a cztery nie zostały zakwalifikowane.

(akta kontroli str. 21, 420-455)

Burmistrz przekazywał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁵³ raz w roku⁵⁴ dane o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast, do czego obligował § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach⁵⁵. W informacjach wykazano prawidłowe dane w zakresie długości dróg (według rodzaju nawierzchni), nie wykazano danych w zakresie wypadków drogowych i ich skutków na zarządzanej sieci drogowej.

Z informacji przekazanych przez Komendę Powiatową Policji w Nowym Tomysłu wynika, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. na obszarze dróg gminnych całej Gminy Nowy Tomyśl miało miejsce 377 zdarzeń, w tym 24 wypadki, w których śmierć poniosła 1 osoba, a 24 osoby zostały ranne (w 2021 r. siedem wypadków, w których rannych zostało osiem osób; w 2022 r. osiem wypadków, w których rannych zostało osiem osób; w 2023 r. osiem wypadków, w których rannych zostało siedem osób, a jedna osoba poniosła śmierć).

Burmistrz wyjaśnił, że podanie w informacji przekazywanej do GDDKiA danych dotyczących wypadków nie jest obligatoryjne, co zostało wskazane we wzorze formularza, w uwagach dotyczących sposobu jego wypełniania. Burmistrz wyjaśnił również, że w związku z przesyłanymi informacjami w żadnym roku nie zasygnalizowano braku danych o wypadkach.

(akta kontroli str. 363-372, 376-400)

1.6 Wszystkie⁵⁶ drogi były poddawane rocznym kontrolom stanu technicznego⁵⁷, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁸, oraz kontroli pięcioletniej polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, której obowiązek przeprowadzenia wynika z art. 62 ust. 1 pkt 2 upb. Wszystkie kontrole przeprowadziła osoba posiadająca aktualne uprawnienia budowlane w kategorii drogowej, a z przeprowadzonych czynności sporządzono protokoły zawierające m.in. informacje o cechach dróg, stanie nawierzchni, istniejącej infrastrukturze towarzyszącej (np. chodniki, kanalizacja deszczowa, rowy melioracyjne), odnotowane usterki, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych. W żadnym

⁵² Gmina nie zdążyłaby przeprowadzić postępowania w sprawie zamówienia publicznego na realizację inwestycji objętej dofinansowaniem oraz podpisać umowy z wykonawcą w wymaganym terminie, tj. do końca 2022 r. Informacja o dofinansowaniu ww. zadania została przekazana Gminie przez Wojewodę Wielkopolskiego 25 listopada 2022 r.

⁵³ Dalej: GDDKiA

⁵⁴ W terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego.

⁵⁵ Dz.U. Nr 67, poz. 583.

⁵⁶ Badaniem pod względem przestrzegania obowiązku dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego dróg objęto siedem dróg gminnych⁵⁶ o nawierzchni nieutwardzonej, tj. tłuczniowej lub gruntowo-żwirowej.

⁵⁷ Przeglądy roczne wykonywano w maju 2020 r., wrześniu 2021 r. oraz czerwcu 2022 r. Przeglądy pięcioletnie wykonywano w marcu i kwietniu 2023 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm., dalej: prawo budowlane, upb.

przypadku, w czasie kontroli nie stwierdzono występowania obiektów zagrażających bezpieczeństwu użytkowników drogi. Dodatkowo, z kontroli pięcioletnich każdorazowo sporządzano dokumentację fotograficzną stanowiącą załącznik do protokołu. Stan nawierzchni ww. dróg w sześciu przypadkach określono jako zadowalający, a w jednym (ul. Zagrodowa) jako zły. Wydawane po kontroli zalecenia dotyczyły w szczególności bieżącego utrzymania (równania) nawierzchni⁵⁹ oraz uwzględniania (w miarę możliwości inwestycyjnych Gminy) przebudowy i utwardzenia ulic. We wszystkich przypadkach stwierdzono, że drogi nadają się do dalszej eksploatacji. Ww. drogi zostały poddane oględzinom, a ich wyniki zostały przedstawione w obszarze 2.1 niniejszego wystąpienia.

W czterech przypadkach nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych (i nie podjęto działań w celu ich realizacji) dotyczących wykonania odwodnienia dróg, pomimo upływu wyznaczonego w protokołach kontroli pięcioletnich terminu ich realizacji (do 31 stycznia 2024 r.), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 614-676, 679-680)

1.7 W okresie od 13 marca 2021 r. do 31 marca 2024 r. w Gminie nie wprowadzano ograniczeń⁶⁰ w możliwości korzystania z dróg dojazdowych do terenów zabudowy mieszkaniowej oraz dróg na tych terenach przez pojazdy ciężkie. Burmistrz w latach 2021-2024 (I kwartał) wydał 20 zezwoleń na przejazdy pojazdów o masie większej niż przewidziana dla drogi gminnej. Wg stanu na 2 lipca 2024 r. obowiązywało 15 takich zezwoleń. W ww. okresie zarządca dróg nie składał wniosków o zorganizowanie na drogach dojazdowych do terenów zabudowy mieszkaniowej oraz drogach na tych terenach kontroli użytkowników dróg w zakresie przestrzegania zakazów ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t oraz dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej 8 t po drogach publicznych⁶¹. Brak powyższych działań potwierdziła w złożonym wyjaśnieniu Z-ca Burmistrza.

(akta kontroli str. 376, 1282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie nie opracowano projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co było wymagane art. 20 ust. 1 i 2 udp. Ponadto, obowiązek sporządzenia ww. projektów wynikał z zakresu zadań przypisanych Wydziałowi Infrastruktury i Dróg w Urzędzie.

(akta kontroli str. 265)

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że *Zadania związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich realizowane są zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu w sprawie uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowy Tomysł.*

(akta kontroli str. 265)

⁵⁹ Równania dróg o nawierzchni nieutwardzonej dokonywano co najmniej dwa razy w roku.

⁶⁰ Wprowadzenie albo ustanowienie zakazu powinno nastąpić w trybie przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Jest ono dopuszczalne na drogach publicznych lub ich odcinkach, których parametry techniczne lub stan techniczny konstrukcji nawierzchni jezdni nie są dostosowane do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t, w przypadku m.in. przebiegu drogi lub jej odcinka przez teren zwartej zabudowy mieszkaniowej, przy drodze znajduje się wyjście ze żłobka, przedszkola lub szkoły, droga lub jej odcinek graniczy z obszarem, na którym znajduje się szpital.

⁶¹ O nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa.

NIK wskazuje, że plan rozwoju sieci drogowej jest dokumentem planistycznym opracowanym na podstawie danych o sieci drogowej (np. danych ewidencyjnych, danych o stanie technicznym, danych o natężeniu i strukturze ruchu) dotyczącym zakładanych działań w zakresie poprawy stanu funkcjonalnego i technicznego istniejącej sieci drogowej oraz kierunków jej rozwoju o nowe odcinki. Rolą planu rozwoju jest m.in. określenie krytycznych elementów sieci dróg gminnych z punktu widzenia stanu technicznego, warunków i bezpieczeństwa ruchu, oddziaływania na środowisko, przedstawienie propozycji poprawy stanu technicznego dróg gminnych i podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonych i usystematyzowanych na podstawie przeprowadzonej analizy wielokryterialnej, określenie funkcjonalnej struktury sieci dróg gminnych ze wskazaniem ważności jej elementów w obsłudze ośrodków osadniczych Gminy, określenie zasad i kierunków działania dotyczących tworzenia nowych ciągów drogowych oraz kryteriów kwalifikacji odcinków dróg do budowy, przebudowy i remontów wraz z określeniem planów inwestycyjnych i możliwych ram finansowych, określenie docelowych założeń dla uzyskania właściwych klas technicznych dróg, adekwatnych jednocześnie do możliwości ich uzyskania na poszczególnych drogach.

Należy również podkreślić, że zarządca drogi zobowiązany jest również, zgodnie z art. 20 ust. 1 udp do bieżącego informowania o planach komórki organizacyjnej Urzędu właściwej do sporządzania zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w mpzp w zakresie istniejących i planowanych dróg gminnych. Obowiązek współpracy zarządcy z tymi organami wynika nie tylko z komentowanego przepisu, lecz także z art. 35 ust. 1 udp, który zobowiązuje zarządcę do przekazania przedmiotowego projektu planu poza organem wykonawczym gminy także zarządowi województwa. Przekazanie tego projektu planu organom wykonawczym gminy ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż umożliwi im umieszczenie w projekcie mpzp propozycji lokalizacji przebiegu projektowanych do realizacji dróg, co niewątpliwie ułatwi ich realizację w przyszłości.

2. Burmistrz jako zarządca dróg, nie zrealizował zaleceń wskazanych w protokołach przeglądów technicznych (pięcioletnich) dotyczących wykonania (lub uzupełnienia na brakującym odcinku) odwodnienia dróg gminnych. We wszystkich siedmiu przypadkach w protokołach (sporządzonych na przełomie marca i kwietnia 2023 r.) wskazano termin wykonania zaleceń do 31 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 614-662)

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku trzech dróg⁶² zlecone zostało wykonanie projektu technicznego budowy drogi wraz z budową kanalizacji deszczowej⁶³. W pozostałych czterech przypadkach nie wskazano, czy jakiegokolwiek działania zostały podjęte w tym zakresie.

(akta kontroli str. 679-680)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zarządca dróg nie zrealizował obowiązku opracowania planów rozwoju sieci drogowej Gminy oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co było wymagane art. 20 ust. 1 i 2 udp. Nie wykonano zaleceń sformułowanych w protokołach okresowych przeglądów stanu technicznego dróg, dotyczących wykonania (lub uzupełnienia na brakującym odcinku) odwodnienia dróg gminnych.

Komórkom organizacyjnym oraz pracownikom Urzędu przypisano zadania wynikające z obowiązków zarządcy drogi w zakresie budowy i utrzymania sieci drogowej, a pracownicy posiadali przygotowanie do ich realizacji. Gmina umożliwiła

⁶² Wg stanu na dzień złożenia wyjaśnień, tj. 16 maja 2024 r.

⁶³ Tj. ulicy Zagrodowej, Łanowej oraz ul. Marcowej.

mieszkańcom zgłaszanie potrzeb utrzymaniowych dróg publicznych zlokalizowanych na terenach zamieszkania, realizowała również przyjętą strategię utrzymania dróg gminnych. Prawidłowo przejmowano nieruchomości gruntowe pod drogi publiczne. Ewidencja sieci drogowej prowadzona była na bieżąco, a okresowe kontrole stanu technicznego sieci drogowej oraz wykonywane objazdy dróg były rzetelnie dokumentowane.

OBSZAR

2. Budowa i utrzymanie publicznych dróg gminnych na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie od 31 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. na terenie Gminy zrealizowano 28 zadań obejmujących powstanie lub ulepszenie istniejącej infrastruktury drogowej, w tym:

- naprawę i remonty dróg gruntowych (w tym poprzez ich mechaniczne profilowanie i wałowanie oraz na remonty doraźne dróg gminnych poprzez dostawę, rozłożenie i wałowanie gruzu betonowego) – pięć zadań,
- remonty cząstkowe dróg o nawierzchni asfaltowej – jedno zadanie,
- remonty i przebudowę dróg z płyt betonowych metodą śladową, budowę i przebudowę dróg gminnych o nawierzchni asfaltowej lub z betonowej kostki brukowej – 22 zadania.

Wszystkie ww. zadania zostały zrealizowane po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym⁶⁴, na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁵. Na realizację ww. zadań wydatkowano łączną kwotę 21 530,3 tys. zł, w tym 4 040,4 tys. zł (tj. 18,7%) pochodzące z programu Rządowego Wsparcia Rozwoju Dróg.

(akta kontroli str. 22-29)

W czterech⁶⁶ spośród 28 ww. postępowań wykonawcy zostali wybrani po przeprowadzeniu postępowań w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 ust. 1 pzp. Wybrani wykonawcy spełnili warunki udziału w postępowaniach i nie podlegali wykluczeniu, a ich oferty zostały uznane jako najkorzystniejsze w oparciu o przyjęte w postępowaniach kryteria wyboru. Zamówienia zostały zrealizowane w terminach i zakresach określonych w umowach, a wypłacone wynagrodzenia były tożsame z określonymi w umowach i złożonych ofertach (nie zawierano aneksów). W postępowaniu na budowę drogi gminnej w miejscowości Przyłek, funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego pełniły osoby posiadające uprawnienia do pełnienia funkcji inspektorów nadzoru w branży drogowej, elektrycznej oraz telekomunikacyjnej. Umowa została zawarta po przeprowadzeniu postępowania⁶⁷ na zadanie polegające na pełnieniu w imieniu Gminy funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego nad realizacją przedmiotowego zadania. W pozostałych trzech przypadkach, w których nie było wymogu ustanowienia ww. inspektora, nadzór nad realizacją zadania ze strony Gminy sprawowali pracownicy Wydziału Infrastruktury i Dróg.

Odbiór robót następował zgodnie z postanowieniami umów w zakresie terminu ich

⁶⁴ O którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy.

⁶⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej: Pzp.

⁶⁶ Spośród 28 działań inwestycyjnych na drogach dojazdowych do terenów zabudowy objęto cztery postępowania, przeprowadzone w kontrolowanym okresie, które zakończyły się zawarciem umowy z wybranym wykonawcą: ZP.271.10.2021 "Budowa drogi gminnej nr 376512P w miejscowości Przyłek gm. Nowy Tomyśl" o wartości 8 298,7 tys. zł; ZP.271.35.2022 „Przebudowa ul. Śniadeckich w Nowym Tomyślu” o wartości 198,7 tys. zł; ZP.271.29.2022 „Przebudowa nawierzchni drogi gminnej nr 376546P (przedłużenie ul. Sałopskiej w Gliinnie i ul. Nowotomyskiej w Sałopach)” o wartości 873,2 tys. zł; ZP.271.3.2022 „Remonty doraźne dróg gminnych gruntowych” o wartości 313,6 tys. zł, które zostało szerzej opisane w obszarze 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁷ Postępowanie w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 ust. 1 Pzp

dokonania i był potwierdzony pisemnymi protokołami częściowymi i końcowymi podpisywane przez przedstawiciela wykonawcy, zamawiającego oraz kierownika budowy lub innego przedstawiciela wykonawcy. W treści protokołów nie zawarto zastrzeżeń, co do zakresu i jakości wykonanych prac oraz nie stwierdzono wystąpienia wad i usterek, a roboty zostały odebrane bez uwag. Wykonawcy zgłaszając gotowość odbioru robót przedkładali zamawiającemu dokumentację powykonawczą robót zawierającą m.in. deklaracje właściwości użytkowych zastosowanych wyrobów (podpisane przez ich producenta), zestawienia ilości wykorzystanych materiałów, sprawozdania z wykonanych badań (wraz z wynikami) oświadczenie kierownika budowy o wykonaniu robót zgodnie z wymogami zamawiającego oraz obowiązującymi przepisami i normami.

Dowody księgowe będące podstawą zapłaty za wykonane roboty zawierały wszystkie elementy wymagane art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁸, zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i zatwierdzone do wypłaty przez osoby upoważnione. Zawarto również informacje o stosowaniu przepisów ustawy Pzp. Do przedkładanych faktur załączano protokoły odbioru częściowego lub końcowego oraz rozliczenia finansowe wykonanych robót. Płatności dokonywano w terminach określonych w umowach z wykonawcą⁶⁹ oraz w wysokości zgodnej z zakresem wykonanych robót i warunkami umów. We wszystkich umowach ustalono wynagrodzenie ryczałtowe, a w związku z brakiem robót dodatkowych nie wystąpiły przypadki wzrostu wartości kontraktów.

Wg stanu na 7 czerwca 2024 r. drogi objęte ww. postępowaniami były w okresie gwarancyjnym, w związku z czym nie zostały sporządzone protokoły odbiorów ostatecznych (tj. po zakończeniu okresu gwarancyjnego).

(akta kontroli str. 798-990.)

W kontrolowanym okresie w Gminie nie zawierano umów, o których mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 udp⁷⁰, dotyczących budowy lub przebudowy dróg publicznych na terenach mieszkalnych. Jedyna umowa na realizację inwestycji drogowej powiązanej z realizowaną inwestycją niedrogową, została zawarta 25 maja 2023 r. w związku z budową obiektów handlowo-usługowych wraz z miejscami postojowymi, niezbędną infrastrukturą techniczną, komunikacyjną oraz elementami uzbrojenia terenu. W umowie inwestor zobowiązał się do zrealizowania inwestycji drogowej zgodnie z opracowaną dokumentacją drogową, w tym projektem nowej drogi, który miał przedłożyć do uzgodnienia w Gminie do 30 września 2023 r. z ostateczną decyzją zatwierdzającą projekt budowlany oraz zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu docelowego. Wszelkie obciążenia i koszty realizacji przedmiotu umowy obciążały inwestora.

W kontrolowanym okresie Zarządca wydał 53 decyzje o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, w tym 10 w 2021 r., 19 w 2022 r., 17 w 2023 r. oraz siedem w 2024 r.⁷¹.

Burmistrz wyjaśnił, że *budynki mieszkalne czy to wielorodzinne czy jednorodzinne powstawały z inicjatywy prywatnych osób na gruntach niestanowiących własności Gminy. Sposób zagospodarowania terenu uwzględniał utwardzenie terenu (wewnętrzne drogi dojazdowe, parkingi). Lokalizacja inwestycji niedrogowych znajdowała się w bliskim sąsiedztwie dróg gminnych utwardzonych. Zawarto jedną umowę z tego względu, że do Urzędu zgłosił się tylko jeden przedsiębiorca z zamiarem realizacji inwestycji niedrogowej w bliskim sąsiedztwie gruntów przeznaczonych pod drogę publiczną zgodnie z zapisami Miejscowego Planu*

⁶⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁶⁹ W umowach każdorazowo wskazywano termin płatności 30 dni od daty wpływu prawidłowo wystawionej faktury.

⁷⁰ Zgodnie z tym przepisem, budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia.

⁷¹ Do 31 marca 2024 r.

Zagospodarowania Terenu. W ocenie Gminy brak jest przeszkód i barier prawnych utrudniających wspólną realizację inwestycji drogowych.

NIK zwraca uwagę, że do zadań Gminy, należą sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego oraz zadania w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Burmistrz, jako zarządca dróg na terenie gminy powinien z własnej inicjatywy - w przypadku stwierdzenia, że zachodzą takie podstawy - występować do inwestorów inwestycji niedrogowych o realizację obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 1 i 2 udp, a nie uzależniać go od woli i chęci podjęcia działań przez inwestora.

(akta kontroli str. 681-693, 1074-1075)

2.2 Działania polegające na utrzymaniu prawidłowego stanu technicznego sieci dróg podejmowane były każdego roku, poprzez równanie dróg gruntowych, a w razie zaistnienia takiej potrzeby - ich punktowym gruzowaniem. Zgłoszenia (telefoniczne lub osobiście przez mieszkańców) wpływające do Urzędu były weryfikowane osobiście przez pracowników podczas wizji terenowej, co odnotowywano w dzienniku objazdów dróg. Burmistrz wyjaśnił, że *w razie konieczności zabiegi równania i gruzowania wykonywane są również doraźnie w ciągu roku, a decyzje o konieczności wykonania awaryjnych prac na drogach podejmowane są na bieżąco. W okresie objętym kontrolą nie wykonywano (ani nie zlecano wykonania) usług asenizacyjnych wywozu wód z pasa drogowego.* Burmistrz wyjaśnił również, że *Urząd nie posiada wiedzy w zakresie zleceń przez mieszkańców we własnym zakresie i na własny koszt usług asenizacyjnych na drogach gminnych.*

(akta kontroli str. 993-994, 1270)

W ramach działań związanych z utrzymaniem dróg⁷² w 2022 r. równaniem i profilowaniem w okresie wiosennym objęto drogi gruntowe o łącznej powierzchni 1 088 tys. m², a przeprowadzonym w okresie jesiennym 600 tys. m². Burmistrz wyjaśnił, że *ww. różnica [...] wynikała z braku konieczności wykonania takiego zabiegu na wybranych odcinkach dróg gminnych. Ich stan był dobry, dlatego podjęta została decyzja o rezygnacji z przeprowadzenia tego zabiegu. Istotne jest wykonanie równania i profilowania dróg gruntowych w okresie wiosennym. Jest to czas, gdzie wykonywane są naprawy dróg po okresie zimowym, gdzie opady śniegu i deszczu a także zjawisko zamarzania i tawienia wód ma destrukcyjny wpływ na stan dróg. Jesienne równanie nie musi być wykonane na każdej drodze gminnej, jeżeli jej stan jest dobry.*

(akta kontroli str. 700-797)

W okresie objętym kontrolą wykonywano prace utrzymaniowe (równania wraz z wałowaniem) na drogach gminnych więcej niż dwa razy do roku. W kontrolowanym okresie, większą częstotliwością ww. zabiegów objęte było siedem ulic⁷³. Burmistrz wyjaśnił, że *[...] ogromny wpływ na stan dróg w ciągu roku mają warunki atmosferyczne, które niejednokrotnie spowodowały konieczność interwencyjnego wykonania dodatkowych zabiegów utrzymaniowych na drogach gruntowych. Przypadki takie dotyczyły głównie ponownego wyrównania wraz z uwałowaniem dróg oraz uzupełnienia zaniżeń gruzem. [...] Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców oraz biorąc pod uwagę liczbę najczęściej zgłaszanych usterek na drogach sukcesywnie opracowywane są dokumentacji projektowe na budowę dróg (w trakcie opracowania m.in. ulice: Łanowa, Zbożowa, Zagrodowa, Wiejska w Nowym*

⁷² Badaniem objęto dokumentację prowadzonego w 2022 r. postępowania na prowadzenie remontów doraźnych dróg gminnych gruntowych, w wyniku, którego zawarto jedną umowę na realizację ww. zadania (tj. równania w okresach wiosennym i jesiennym) w 2022 r.

⁷³ Ul. Grudniowa (Glinno), ul. Kręta (Paproć), ul. Łąkowa (Boruja Kościelna), Sękowo droga nr 376611P, Szarki droga nr 376584P, Glinno droga 376736P oraz Boruja Kościelna 376682P.

Tomyślu). Gmina jest w posiadaniu dokumentacji projektowej na budowę ulicy Grudniowej oraz w trakcie jest budowa ulicy Krętej w Paproci. Ulica Łąkowa w Borui Kościelnej w okresie wiosennym została wzmocniona gruzem i odpowiednio wyprofilowana.

(akta kontroli str. 1075)

W prowadzonych postępowaniach w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na remonty doraźne dróg gruntowych wskazywano wymaganą technologię i specyfikację techniczną wykonania robót utrzymaniowych, polegające m.in. na:

- zastosowaniu jako podstawowego materiału do realizacji robót rodzimego gruntu naturalnego istniejącej nawierzchni drogi oraz gruntu w bezpośrednim otoczeniu korony drogi,
- mechanicznym profilowaniu nawierzchni, w obrębie których występują wyboje, koleiny itp., mające za zadanie wyrównanie nierówności i poprawienie przekroju poprzecznego drogi, z doprowadzeniem pochylenia do wartości 3%=4%. Roboty należało wykonać w okolicy wilgotności optymalnej⁷⁴ gruntu,
- wskazano, że jeżeli wilgotność gruntu jest niższa od wilgotności optymalnej o więcej niż 20%, to wilgotność gruntu należy podnieść przez spryskiwanie wodą. Jeżeli wilgotność jest wyższa od wilgotności optymalnej o 10%, grunt należy osuszyć,
- dostosowaniu wykonanych robót do istniejących warunków terenowych, uzupełnieniu zniszczonej w czasie robót roślinności i elementów otoczenia drogi, oraz wykonaniu prac porządkujących otoczenie terenu robót.

(akta kontroli str. 1027-1038)

W zakresie robót polegających na dostawie gruzu betonowego z rozłożeniem i uwalowaniem na wskazanych drogach gruntowych przyjęto, że:

- ww. roboty obejmowały wykonanie warstwy nawierzchni z kruszywa betonowego o frakcji 0/63 stabilizowanego mechanicznie. Kruszywo powinno być jednorodne, bez zanieczyszczeń obcych i domieszek gliny,
- mieszanka kruszywa powinna być rozkładana w warstwach o jednakowej grubości, tj. nie grubszych niż 20 cm, aby ich suma ostatecznie miała grubość po wbudowaniu równą grubości wynikającej z profilu podłużnego drogi,
- sprawdzeniu ilości i jakości dostarczonych materiałów, które zostały użyte do remontów dróg gruntowych, na podstawie wyników badania materiału dostarczonych przez Wykonawcę,
- odbiór robót odbywał się na bieżąco, po wykonaniu określonej w zleceniu części zamówienia. Odbiór robót polegał na wizualnej ocenie wyglądu zewnętrznego wykonanej naprawy nawierzchni, poprawności profilu podłużnego i poprzecznego, nawiązującego do pozostałej powierzchni jezdni i umożliwiającego spływ powierzchniowy wód, weryfikacji ilościowej i jakościowej wbudowanego materiału.

(akta kontroli str. 1023-1026)

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru ww. robót, specyfikacjach warunków zamówienia ani w zawartych umowach nie sprecyzowano, w jaki sposób wykonawca miał udokumentować przeprowadzenie prac w wymaganych warunkach, jakie certyfikaty (w zakresie użytych materiałów) oraz jakie badania (np. w zakresie

⁷⁴ Wilgotność optymalna gruntu jest to wilgotność, przy której grunt ubijany w sposób znormalizowany uzyskuje maksymalną gęstość objętościową szkieletu gruntowego. Metoda badania polega na zagęszczeniu gruntu w cylindrze o znanej objętości w kilku warstwach. Liczba warstw, energia zagęszczania oraz objętość cylindra uzależnione są od przyjętej metody.

wskaznika zagęszczenia warstw). Odbiorów ww. robót dokonywali przedstawiciele Gminy, którzy nie posiadali uprawnień do kierowania i nadzorowania robót budowlanych w specjalności drogowej. Odbiór robót odbywał się na podstawie oceny wizualnej.

(akta kontroli str. 705-773, 1023-1038, 1047-1073)

Burmistrz wyjaśnił, że [...] wykonawca robót w zakresie remontów doraźnych dróg gruntowych oraz robót polegających na dostawie gruzu betonowego z rozłożeniem i uwałowaniem przedstawił sprawozdanie z badania w zakresie użytych materiałów. Każdorazowy termin prowadzenia prac remontowych konsultowany był z pracownikiem Urzędu. Wynikało to bezpośrednio z panujących ówczesnie warunków atmosferycznych, co miało odzwierciedlenie w wilgotności gruntu. Nie były prowadzone pomiary wilgotności gruntu, a opierano się na prognozach pogody oraz doświadczeniu pracownika i stanie nawierzchni drogi. W ramach postępowania ZP.271.7.2022 „Remonty doraźne dróg gminnych gruntowych – dostawa gruzu betonowego z rozłożeniem i uwałowaniem we wskazanych miejscach na drogach gruntowych w obrębie całej gminy Nowy Tomyśl” odbioru robót dokonywał pracownik Urzędu wraz z sołtysem sołectwa, na którym dokonywano prac.

(akta kontroli str. 1045-1046)

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r. w Urzędzie zaplanowano na utrzymanie infrastruktury drogowej w łącznej wysokości 21 593,6 tys. zł, z czego w 2021 r. – 5 523,3 tys. zł, w 2022 r. – 4 714 tys. zł, w 2023 r. – 5 371,3 tys. zł oraz w 2024 r. 5 985 tys. zł. Wysokość wykonanych wydatków na ww. zadania wynosiła odpowiednio 4 070,1 tys. zł w 2021 r. (74% w stosunku za przyjętego planu), 4 105,5 tys. zł (87% planu), 4 940,6 tys. zł w 2023 r. (92% planu) oraz 1 179,1 tys. zł do końca I kwartału 2024 r. (20% planu). Nie wykazano, aby w ww. okresie wystąpiły wydatki nieplanowane do realizacji.

(akta kontroli str. 30)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 38 roszczeń o wypłatę odszkodowania z tytułu uszkodzenia pojazdu w związku z ubytkami i nierównościami na drogach:

- w 2021 r. cztery zgłoszenia, z czego za zasadne uznano dwa, a wnioskodawcom wypłacono odszkodowania w łącznej wysokości 12,8 tys. zł,
- w 2022 r. 10 zgłoszeń, z czego za zasadne uznano pięć, wypłacono odszkodowania w łącznej wysokości 14,1 tys. zł,
- w 2023 r. dziewięć zgłoszeń, z czego za zasadne uznano trzy, a wnioskodawcom wypłacono odszkodowania w łącznej wysokości 20,6 tys. zł,
- w 2024 r. (do 31 marca) 15 zgłoszeń, z czego za zasadne uznano trzy, a wnioskodawcom wypłacono odszkodowanie w łącznej wysokości 4,4 tys. zł.

(Akta kontroli str. 993-994)

Badanie stanu nawierzchni dróg gminnych (z uwzględnieniem stanu oznakowania pionowego) oraz występujących na nich zastoisk wodnych siedmiu dróg gminnych o nawierzchni gruntowo-żwirowej lub nawierzchni tłuczniowej, których stan nawierzchni w protokołach przeglądów rocznych i pięcioletnich określony został jako zadowalający (sześć dróg) lub zły (jeden przypadek) i w przypadku których wskazywano na występowanie ubytków w nawierzchni, zły stan skrzyżowań z innymi drogami, lub sformułowano zalecenia dotyczące przeprowadzenia profilowania. Stwierdzono, że:

- stan nawierzchni wszystkich dróg w dniu oględzin⁷⁵ (na podstawie oceny wizualnej) co do zasady uznać należy jako dobry, pomimo stwierdzenia jednostkowego przypadku występowania zastoisk wody. Występowały niewielkie ubytki oraz

⁷⁵ Oględziny wszystkich dróg przeprowadzono 28 maja 2024 r.

nierówności, które nie wpływały na bezpieczeństwo jazdy i nie powinny wpływać znacząco na jej komfort.

- na jednej drodze ustawiono znak B-19 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 10t.”. W pozostałych przypadkach, na drogach nie ustanowiono ograniczeń rzeczywistej masy pojazdów, które mogą się po nich poruszać,

- oznakowanie nazw ulic było czytelne, a znajdujące w ich ciągu oznakowanie pionowe dobrze widoczne⁷⁶,

- jedna droga (ul. Łąkowa) posiadała przylegający do niej rów odwadniający, w pozostałych przypadkach drogi nie były wyposażone w odwodnienia w postaci rowów lub kanalizacji deszczowej. Odprowadzanie wód opadowych odbywało się poprzez wyprofilowanie poprzecznej ich nawierzchni,

- w jednym przypadku (ul. Zagrodowa) stwierdzono występowanie zastoisk wody przy skrzyżowaniu drogi z ul. Półwiejską. Wyprofilowanie (spadek) zjazdu z ulicy Półwiejskiej oraz różnica poziomów pomiędzy drogami uniemożliwiało odebranie tej wody przez znajdujące się w bezpośrednim pobliżu studzienki kanalizacji deszczowej, co zostało opisane w części „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego. W przypadku pozostałych dróg poddanych oględzinom, przeprowadzone prace polegające na utrzymaniu ich prawidłowego stanu technicznego (tj. równanie wiosenne przeprowadzone w okresie marzec-kwiecień 2024 r.) należy uznać za skuteczne⁷⁷,

- podczas przejazdu drogami stwierdzono przypadki występowania spadku terenu z nieruchomości przyległych w kierunku pasa drogowego. Różnica poziomów oraz takie wyprofilowanie terenu, w przypadku silnych opadów deszczu może skutkować odprowadzaniem wód opadowych z terenu posesji na gminną drogę gruntową.

(akta kontroli str. 995-1022)

W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło jedno pismo⁷⁸ od mieszkańców z prośbą o sprawdzenie zagospodarowania wód opadowych przez mieszkańców ul. Łanowej, w związku z dużymi zastojami wody na ww. drodze. Do mieszkańców wystosowano pismo⁷⁹ przypominające o obowiązku zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na własnej nieruchomości, a także zawiadomiono o terminie kontroli w tym zakresie. Kontrole przeprowadzili 20 czerwca 2023 r. pracownik Urzędu oraz strażnik miejski. Z przeprowadzonych kontroli posesji przy ul. Łanowej sporządzono protokoły wraz z dokumentacją fotograficzną, z których wynika, że w dwóch przypadkach właściciele nieruchomości nie odprowadzali wód opadowych do dołów chłonnych lub zbiorników retencyjnych (tj. zgodnie z zapisami MZPZ) lecz w kierunku drogi, co przy występowaniu deszczy nawalnych sprzyjało tworzeniu na niej się rozległych zastoisk wody. Ponowne kontrole przez pracownika Urzędu oraz strażnika miejskiego wykazały⁸⁰, że jeden z właścicieli nie wyeliminował stwierdzonych nieprawidłowości i w dalszym ciągu odprowadzał wody opadowe w kierunku drogi, w związku z czym został ukarany przez Straż Miejską mandatem karnym⁸¹. Ww. sprawy prowadzone były z pominięciem przepisów KPA dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego oraz nie została wydana decyzja, o której mowa w art. 234 ust. 3 ustawy prawo wodne, co zostało opisane w części „stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁶ Tj. nie przesłonięte przez np. gałęzie drzew lub reklamy umieszczone przy drodze.

⁷⁷ Wg. oceny wizualnej stanu drogi, stanu oznakowania oraz braku występowania zastoisk wody w dniu przeprowadzenia oględzin.

⁷⁸ W maju 2023 r.

⁷⁹ Znak. KRiOŚ.6331.4.2023.VI

⁸⁰ Jedną kontrolę przeprowadzono 16 listopada 2023 r. (w związku z brakiem odpowiedzi właściciela nieruchomości o sposobie wyeliminowania nieprawidłowości). Drugi z właścicieli poinformował Urząd o usunięciu nieprawidłowości.

⁸¹ Właściciel zobowiązał się do usunięcia nieprawidłowości do 21 grudnia 2023 r., a ich wyeliminowanie potwierdziła kontrola przeprowadzona 12 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 993-994, 1159-1225)

W kontrolowanym okresie, do Urzędu nie wpływały inne pisma od mieszkańców nieruchomości przy drogach, na których przeprowadzone zostały oględziny, dotyczące występowania zastoisk wody. Na posiedzeniach Zespołu ds. bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego nie rozpatrywano skarg lub wniosków mieszkańców w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 1074)

W zakresie zidentyfikowanych trudności w realizacji obowiązków zarządcy drogi, określonych w art. 20 udp, Burmistrz wskazał, że *w większości realizacja zadań zarządcy dróg [...] uzależniona jest od możliwości finansowych Gminy. Funkcjonują różnego rodzaju programy wspierające, dofinansowujące gminy w zakresie budowy, przebudowy bądź modernizacji dróg, ale nie są to środki z przeznaczeniem na bieżące ich utrzymanie. Brakuje wsparcia systemowego gmin w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 994)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku jednej spośród siedmiu ulic poddanej oględzinom (ul. Zagrodowa) stwierdzono występowanie zastoisk wody przy skrzyżowaniu drogi z ul. Półwiejską, mimo że droga ta objęta była pracami utrzymaniowymi. Wyprofilowanie (spadek) zjazdu z ulicy Półwiejskiej oraz różnica poziomów pomiędzy drogami uniemożliwiły odebranie tej wody przez znajdujące się w bezpośrednim pobliżu studzienki kanalizacji deszczowej. Powyższe świadczy o tym, że podejmowane przez Zarządcę działania mające na celu utrzymanie dróg gruntowych w należyтым stanie technicznym, czyli m.in. takie ich wyprofilowanie, aby umożliwić odprowadzanie wód opadowych w odpowiednich kierunkach i w sposób, który zminimalizuje ryzyko powstania zastoisk wody okazały, się nie niezetelne.

(akta kontroli str. 996-998)

W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz wskazał, że Gmina jest w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej na budowę dróg wraz z odwodnieniem, w której ujęta jest również ulica Zagrodowa.

(akta kontroli str. 679-680, 996-998)

NIK wskazuje, że pomimo, że wykonanie nawierzchni drogi wraz z odwodnieniem jest najskuteczniejszym i najtrwalszym sposobem, jest to proces wymagający czasu i środków finansowych. Do momentu jego realizacji Zarządca drogi powinien rozważyć podjęcie innych działań doraźnych, jak np. rozłożenie na niej warstwy gruzu betonowego, co przy odpowiedniej grubości nawierzchni stanowiłby dodatkową warstwę chłonną lub zastosowanie studni chłonnych w miejscach najbardziej podatnych na powstawanie zastoisk wody. Zarządca dysponuje więc innymi rozwiązaniami technicznymi, których zastosowanie powinno zostać w takich przypadkach wdrożone.

NIK zwraca również uwagę, że w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru ww. robót, specyfikacjach warunków zamówienia ani w zawartych umowach nie sprecyzowano, w jaki sposób wykonawca miał udokumentować przeprowadzenie prac w wymaganych warunkach. Pomimo, że Wykonawca robót zobowiązuje się do ich wykonania zgodnie z przedstawionymi w danym postępowaniu warunkami (i w sposób w nim określony), weryfikacja w tym zakresie leży po stronie zamawiającego. Stwierdzenie, że warunki te są optymalne do prowadzenia prac sprzyja bowiem ich trwałości oraz osiągnięciu optymalnych efektów w stosunku do poniesionych nakładów na ich realizację, a brak określenia warunków kontroli wykonanych robót, może utrudniać sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizowanymi robotami budowlanymi.

2. W 2023 r. dwie sprawy dotyczące odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne prowadzone były z pominięciem przepisów ustawy KPA dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego. W efekcie nie została wydana decyzja nakazująca właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalająca również termin wykonania tych czynności, do czego obligował art. 234 ust. 3 ustawy prawo wodne. Zamiast ww. decyzji, do właścicieli nieruchomości wysłane zostało pismo informujące o stwierdzonych nieprawidłowościach, nakazujące podanie przez właściciela, w jakim terminie zostaną przez niego usunięte.

(akta kontroli str. 1137-1225)

Burmistrz wyjaśnił, że działania w stosunku do dwóch właścicieli nieruchomości, nie zostały przeprowadzone zgodnie z art. 234 ust 1 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne i w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, gdyż tutejszy Organ po wykonanych kontrolach stwierdził zaprzestanie działań doprowadzających do zmiany stanu wody na gruncie (zalewania ul. Łanowej). W przypadku ponownego wystąpienia problemu na ul. Łanowej będą podejmowane działania wskazane w przepisach Prawa Wodnego (wydanie decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności).

(akta kontroli str. 1270)

NIK zwraca uwagę, że wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie jest – w związku z przywołanym art. 234 ust. 3 ustawy prawo wodne - elementem obligatoryjnym, a ww. ustawa nie dopuszcza innego sposobu załatwienia tej sprawy. Obowiązek ten jest uzależniony jedynie od wystąpienia skutku w postaci szkodliwego wpływu zmiany stosunków wodnych na grunty sąsiednie. Występowanie takiej sytuacji zostało potwierdzone w pismach wysyłanych właścicielom nieruchomości, u których stwierdzono nieprawidłowości w zagospodarowaniu wód opadowych. Regulacje kpa normują natomiast postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Brak zastosowania w przedmiotowej sprawie określonych w KPA procedur uniemożliwił m.in. zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym. W przypadku wydania decyzji stronom przysługuje również możliwość odwołania się od niej, czego w ww. postępowaniu strony zostały pozbawione.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Burmistrz jako zarządca dróg na terenie Gminy, zapewniał realizację prac utrzymaniowych, które co do zasady prowadzone były prawidłowo i miały na celu zapewnienie należytego stanu dróg. Stwierdzono jednak, że nie w każdym przypadku działania Gminy były skuteczne a efekty tych działań trwałe – w jednym przypadku ukształtowanie drogi sprzyjało powstawaniu zastoisk wody. Pomimo prowadzenia ww. prac utrzymaniowych stwierdzono przypadki występowania przez mieszkańców z roszczeniami o wypłatę odszkodowań z tytułu uszkodzeń pojazdów spowodowanych niewłaściwym stanem nawierzchni dróg gminnych. Ze głoszonych w 38 wniosków o wypłatę odszkodowania, 13 zostało przez Gminę uznanych za zasadne.

Dwie sprawy w przedmiocie nieprawidłowego zagospodarowania wód opadowych przez właścicieli nieruchomości prowadzone były z pominięciem przepisów kpa dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego oraz przepisów ustawy prawo wodne, dotyczących wydania decyzji.

Gmina prawidłowo realizowała inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej na

terenach zabudowy mieszkaniowej. Postępowania w celu wyłonienia wykonawców były przeprowadzone we właściwym trybie i należycie udokumentowane, a roboty zostały zrealizowane terminowo. Nieokreślenie przez zarządcę dróg - w odniesieniu do części prac utrzymaniowych takich jak gruzowanie i profilowanie - warunków kontroli wykonanych robót, mogło utrudniać sprawowanie skutecznego nadzoru nad jakością realizowanych robót budowlanych.

Uwagi i wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
1. Opracowanie projekty planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich o których mowa w art. 20 ust. 1 i 2 udp.
 2. Podjęcie działań zmierzających do wykonania zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych przeglądów technicznych dróg gminnych, w terminach w nich wskazanych.
 3. Stosowanie rozwiązań adekwatne do rodzaju problemu i stanu drogi w celu zapewnienia odprowadzania wód i przeciwdziałania występowaniu zastoisk wody.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń 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 w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Poznań, 8 lipca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jakub Łakomecki
Starszy inspektor kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu

/podpisano elektronicznie/