



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W POZNANIU

LPO.411.1.2.2024

Pan
Dominik Michalak
Burmistrz Gminy Mosina
Urząd Miejski w Mosinie
Plac 20 Października 1
62-050 Mosina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mosinie ¹ , Plac 20 Października 1, 62-050 Mosina
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dominik Michalak, Burmistrz Gminy Mosina ² , od 10 lutego 2023 r. (nadal). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marcin Lis, pełniący funkcję Burmistrza Gminy Mosina, od 30 listopada 2022 r. do 10 lutego 2023 r. oraz Przemysław Mieloch, Burmistrz Gminy Mosina od 21 listopada 2018 r. do 14 listopada 2022 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 ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jakub Iwanicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/046/2024 z 28 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd, UM.

² Dalej: Burmistrz.

³ Do 5 lipca 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina prawidłowo realizowała inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej na terenach zabudowy mieszkaniowej, wykorzystując dofinansowania zewnętrzne oraz angażując środki własne. W latach 2021-2024 (do 30 marca) niemal wszystkie inwestycje, w ramach których zbudowano lub przebudowano drogę, miały miejsce na terenie miasta Mosina i wydatkowano na nie blisko 90% środków przeznaczonych na ten cel. Przeprowadzono postępowania zakończone wyborem wykonawców inwestycji drogowych, a roboty zostały zrealizowane co do zasady terminowo. Stan techniczny zakończonych i oddanych do użytkowania przedsięwzięć odpowiadał obowiązującym wymogom, co zostało potwierdzone przez powołanych każdorazowo inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Burmistrz podejmował czynności polegające na utrzymaniu w należyłym stanie gminnych dróg publicznych i wewnętrznych o nieutwardzonej nawierzchni, zlokalizowanych na terenach zamieszkania w Gminie. Działaniami tymi stale obejmowano (wg planów) jedną czwartą powierzchni dróg nieutwardzonych. Jednakże przeprowadzone profilowanie wybranych pięciu dróg nie przyniosło trwałej poprawy stanu nawierzchni tych dróg (występowanie mniej lub bardziej rozległych zastoisk wody na całych odcinkach), co stwierdzono po niecałych trzech miesiącach od zakończenia tych prac.

Nierzetelnie określono potrzeby zamawiającego (w postępowanie na usługi mechanicznego profilowania dróg nieutwardzonych na terenie Gminy w roku 2024 r.) w zakresie ilości kruszywa przewidzianego do wbudowania w drogi nieutwardzone. Określono, że ilość tego kruszywa wynosić będzie 100 ton, co stanowiło zaledwie 6,1% surowca faktycznie zużytego w 2021 r. lub 3,6% w odniesieniu do roku 2023.

Nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych, odnoszących się do stanu technicznego siedmiu dróg, mimo upływu niemal 10 miesięcy od ostatniej kontroli okresowych⁶.

W pięciu sprawach dotyczących odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne nie przeprowadzono postępowań administracyjnych, które umożliwiałyby wydanie decyzji nakazujących właścicielom gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom i ustalających termin wykonania tych czynności.

W okresie objętym kontrolą zarządca dróg nie prowadził rzetelnie ewidencji dróg na terenie Gminy. W elektronicznych książkach dróg nie wprowadzono informacji o dziennikach objazdów prowadzonych w formie tradycyjnej, nie wprowadzono w systemie informatycznym danych dotyczących wykonania wniosków z kontroli okresowych stanu dróg. Nie zaktualizowano również danych o numeracji dziesięciu dróg gminnych. Zarządca nie przekazał formalnie spółce komunalnej zadania polegającego na prowadzeniu dzienników objazdów i nie poinstruował o zasadach jego prowadzenia, w związku z czym dokonywano w nim wpisów w sposób nierzetelny i nieodzwierciedlający w pełni stanu technicznego kontrolowanych dróg.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono planu rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷. Wprawdzie w 2024 r. podjęto się opracowania tego dokumentu, jednakże do zakończenia kontroli nie został on przyjęty zarządzeniem Burmistrza.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ O których mowa w art. 62 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), dalej: prawo budowlane.

⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 320, dalej: ustawa o drogach publicznych, udp.

Komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu prawidłowo przypisano zadania umożliwiające realizację obowiązków zarządcy drogi w zakresie budowy i utrzymania sieci drogowej, a sami pracownicy, byli przygotowani do ich realizacji. Prawidłowo przejmowano nieruchomości gruntowe pod drogi publiczne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ 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 latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli NIK⁹) zarządcą dróg gminnych, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰ na terenie gminy Mosina był Burmistrz¹¹. Na podstawie porozumienia¹² z Powiatem Poznańskim z 2 kwietnia 2009 r. gmina przejęła również prowadzenie zadania publicznego polegającego na zarządzaniu pięcioma drogami powiatowymi w granicach administracyjnych miasta Mosina.

(akta kontroli str. 18-19, 108, 1548)

W latach objętych kontrolą, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania związane z budową i utrzymaniem sieci dróg gminnych realizowały referaty Inwestycji i Rozwoju Gminy oraz Mienia Komunalnego. Komórki te podlegały bezpośrednio i były pod nadzorem pierwszego i drugiego zastępcy Burmistrza. Oprócz zadań i struktury ww. referatów określonych w regulaminie organizacyjnym Urzędu, nie wprowadzono dla tych komórek organizacyjnych szczegółowych wewnętrznych regulaminów. W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono również wewnętrznych procedur odnoszących się do zarządzania siecią dróg gminnych.

Do zadań Referatu Inwestycji i Rozwoju Gminy należało planowanie pełnej infrastruktury dla gminy, organizowanie procesu inwestycyjnego dla inwestycji i remontów prowadzonych przez gminę w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg i ulic, budowa dróg i ulic wraz z oznakowaniem poziomym i pionowym, współpraca z policją oraz zarządami dróg powiatowych i wojewódzkich. Pierwsze z zadań przypisane zostało wszystkim pracownikom tej komórki, natomiast pozostałe dwa należały do zakresu obowiązków trzech pracowników (spośród nich dwoje posiadało wykształcenie kierunkowe - technika drogowego oraz inżyniera budownictwa dróg i mostów). Żaden z nadal zatrudnionych pracowników nie posiadał w aktach osobowych dokumentu potwierdzającego uprawnienia branżowe z zakresu budownictwa. Uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej oraz tytuł rzeczoznawcy kosztorysowego posiadały dwie, spośród czterech osób z którymi zatrudnienie ustało w 2022 r. Wszyscy natomiast posiadali wyższe wykształcenie¹³ m.in. z zakresu

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ 5 lipca 2024 r.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 320, dalej: ustawa o drogach publicznych, upd.

¹¹ Dalej również jako zarządca dróg.

¹² Aneksowanego 28 grudnia 2021 r.

¹³ Czterech magistrów inżynierów, dwóch inżynierów, czterech magistrów, dwóch licencjatów, jeden doktor nauk geograficznych.

inżynierii wodnej i sanitarnej, gospodarki przestrzennej, administracji, inżynierii drogowej.

Do zadań Referatu Mienia Komunalnego należało m.in. prowadzenie rejestru dróg gminnych, bieżące uzupełnianie oznakowania poziomego i pionowego dróg, przechowywanie i aktualizowanie dokumentacji budowlanej dróg wraz z dokonywaniem przeglądów technicznych wymaganych określonymi przepisami prawnymi, prowadzenie spraw związanych z bieżącym utrzymaniem dróg, ulic, mostów, opracowanie strategii planów i programów, za które gmina jest odpowiedzialna w zakresie właściwości referatu. Zadania te przypisane zostały dwóm pracownikom w opisach stanowisk pracy (mających wykształcenie wyższe z zakresu wyceny i zarządzania nieruchomościami oraz zarządzania i jakości), a nadzór nad ich wykonaniem – kierownikowi tej komórki. Kierownik referatu posiadała również uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej oraz dyplom mistrzowski w zawodzie betoniarz-zbrojarz. Wszyscy pracownicy mieli wyższe wykształcenie¹⁴ z zakresu m.in. ochrony środowiska, zarządzania i jakości, ekoenergetyki, wyceny i zarządzania nieruchomościami, finansów i rachunkowości przedsiębiorstw, inżynierii drogowej, inżynierii lądowej i transportu, prawa, leśnictwa, administracji, a także hydrologii, meteorologii i klimatologii.

(akta kontroli str. 3-107, 426-461, 664-682, 1546-1547)

W latach 2021-2024 (do 30 marca) w Referacie Inwestycji i Rozwoju pracowało łącznie 13 osób, z których cztery zakończyły pracę w tej komórce w 2022 r. W tym samym okresie w Referacie Mienia Komunalnego zatrudnionych było łącznie 15 osób, z których pięć zakończyło pracę w 2021 i 2022 r.

(akta kontroli str. 426-461, 664-682)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono planu rozwoju sieci drogowej; nie obowiązywał również taki plan przyjęty w poprzednich latach. Opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego było obowiązkiem zarządcy dróg, wynikającym z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Nierealizowanie tego obowiązku w latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli NIK) stanowiło naruszenie ww. przepisów ustawy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 319-376, 1572-1574)

Odnosząc się do przyczyn nieopracowania ww. planu zastępca Burmistrza wyjaśnił, że dopiero podjęte przez Burmistrza w 2023 r. działania doprowadziły do powstania projektu tego dokumentu. Zadanie *Opracowanie programu budowy infrastruktury drogowej na terenie gminy Mosina* uwzględniane było w uchwałach budżetowych w latach 2021-2023. Na 2021 r. zaplanowano 60 000 zł wydatków na ten cel, jednakże go nie zrealizowano ze względu – jak wyjaśnił Burmistrz - na *brak ostatecznych kryteriów wskazanych przez radnych*. Na 2022 r. zaplanowano 60 000 zł wydatków w tym zakresie, przy czym uchwałą z 30 listopada 2022 r. zmniejszono wydatki majątkowe na to zadanie (wykreślono je z planu wydatków) z uwagi na zbyt niskie środki na realizację zadania. Wysokość zaplanowanych wydatków na to zadanie w 2023 r. wynosiła 10 000 zł, jednakże w maju 2023 r. zmieniono dotychczasową nazwę zadania na *Opracowanie planu rozwoju sieci drogowej na terenie gminy Mosina*, a w czerwcu zwiększono planowane wydatki do 30 000 zł.

W toku kontroli przedłożono projekt dokumentu *Plan Rozwoju Sieci Drogowej Gminy Mosina na lata 2024-2030*, który opracowany został przez podmiot zewnętrzny,

¹⁴ Dwóch licencjatów, jeden inżynier, trzech magistrów inżynierów oraz dziewięciu magistrów.

realizujący dla Gminy usługi przeglądów dróg publicznych gminnych, wybranych dróg wewnętrznych i parkingów. Do 30 czerwca 2024 r. projekt nie został przyjęty zarządzeniem Burmistrza¹⁵.

Burmistrz wyjaśnił, że *projekty finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg dotychczas były oparte na rocznym budżecie gminy w formie uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej, obejmujących dochody i wydatki oraz przychody i rozchody gminy*. Burmistrz wyjaśnił również, że w Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego Gminy¹⁶ określono *politykę przestrzenną gminy również w zakresie kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ma to wymiar zarówno w części tekstowej jak również w części rysunkowej. W części rysunkowej wskazane są planowane przebiegi dróg klas lokalnych, zbiorczych i głównych. Są to przebiegi strategiczne w kontekście całej lub jej znaczącej części (...) lub przebiegi istotne dla poszczególnych miejscowości*.

NIK zauważył, że w raportach o stanie gminy¹⁷ za lata 2021-2023, każdorazowo wskazywano, że obecnie obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uznawane było za nieaktualne z powodu trwającego od 2013 r. opracowywania nowego dokumentu studium. Prace nad nowym studium zainicjowane zostały uchwałą Rady Miejskiej¹⁸ w Mosinie nr XL/272/13, przy czym 28 września 2023 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr XCI/773/23 w sprawie odstąpienia od sporządzenia nowego studium i na podstawie kolejnej uchwały z tego dnia zdecydowano o przystąpieniu do sporządzenia *Planu ogólnego gminy Mosina*. W planach rozwoju sieci dróg określa się projektowane do wykonania inwestycje drogowe oraz czas ich realizacji. Tak ustalone założenia rozwoju sieci drogowej powinny być uwzględniane przy ustalaniu ich finansowania (np. w budżecie lub wieloletniej prognozie finansowej).

(akta kontroli str. 319-376, 1572-1574)

1.3 W obowiązującym nadal *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina*, przyjętym uchwałą Rady nr LVI/386/10 z 25 lutego 2010 r., za podstawowy cel uznano:

- zniwelowanie uciążliwości wynikających z przebiegu tras tranzytowych przez centrum Mosiny przez wskazanie odcinków obwodnic;
- stworzenie warunków dla rozwoju transportu zbiorowego poprzez poszerzenie programu infrastruktury na trasach i w węzłach,
- stworzenie warunków do uruchomienia nowych pól inwestycyjnych, wykorzystanie infrastruktury transportowej dla rozwoju funkcji turystycznych poprzez rozwój systemu pieszo-rowerowego.

Wskazano również m.in., na uzależnienie komunikacji od jakości i stanu utrzymania dróg gminnych i powiatowych, przy czym stan dróg powiatowych określono jako zadowalający, natomiast drogi gminne wymagały modernizacji (aby zminimalizować uciążliwości związane z rozwojem motoryzacji uznano, że należy przede wszystkim poprawić stan techniczny sieci drogowej – ulicznej). W ww. studium określono, że w celu uniknięcia *przypadkowej zabudowy*, realizacja zamierzeń dotyczących planowanych terenów mieszkaniowych winna odbywać się kompleksowo poprzez:

- opracowywanie planów miejscowych dla terenów przeznaczonych pod rozwój funkcji mieszkaniowej z uwzględnieniem potrzeby wyznaczenia

¹⁵ Z uwagi na to, że przekazany dokument był dopiero projektem – nie dokonywano szczegółowego opisu jego założeń.

¹⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Mosinie nr LVI/86/10 z 25 lutego 2010 r.

¹⁷ Zgodnie z art. 28aa ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.) raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego.

¹⁸ Dalej: Rada.

- terenów zieleni publicznej, towarzyszącej, wynikającej z zapewnienia dobrych warunków życia mieszkańców,
- sukcesywną realizację infrastruktury technicznej na terenach mieszkaniowych,
 - wykup gruntów i urządzenie niezbędnych dróg publicznych,
 - urządzenie zieleni towarzyszącej.

(akta kontroli str. 1575-1740)

W Gminie obowiązywało (wg stanu na 31 grudnia 2023 r.) 119 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁹, pokrywających 5 376,8ha jej obszaru (tj. 31,4%). W okresie objętym kontrolą Rada uchwaliła łącznie dziesięć planów zagospodarowania przestrzennego²⁰. W planach²¹ określano wymagania dotyczące dostępu do dróg publicznych, m.in. zakazując wydzielania działek budowlanych z dostępem do drogi publicznej za pomocą tzw. sięgaczy (dróg bez przelotu, które nie łączą się z drogami publicznymi), ustalając obsługę komunikacyjną terenów w granicach planu z istniejącymi i planowanymi drogami publicznymi, w tym poprzez drogi wewnętrzne, a także zawierając ustalenia umożliwiające rozbudowę i budowę nowych sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych i wewnętrznych. Określano m.in. szerokość dróg publicznych klasy zbiorczej, wymaganą powierzchnię biologicznie czynną (do 40% powierzchni działki), czy zakaz lokalizacji miejsc postojowych, dojazdów i dojazdów oraz dróg wewnętrznych na terenach przewidzianych pod powierzchnią biologicznie czynną w obrębie poszczególnych działek budowlanych. Wskazywano również, że dla nieruchomości mających dostęp do dróg różnych kategorii, obsługa komunikacyjna powinna odbywać się z drogi posiadającej niższą kategorię.

(akta kontroli str. 1741-1745)

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywał kompleksowy dokument strategiczny, określający m.in. rozwój gminnej sieci dróg. Strategia Rozwoju Gminy Mosina 2020+ obejmowała lata 2014-2020²². W latach 2022-2024 podejmowano działania związane z opracowaniem nowej strategii rozwoju gminy. W 2022 r. powołano zespół ds. opracowania strategii do roku 2030, w 2023 r. rozpoczęto prace nad strategią „2030+”, a 29 maja 2024 r. Rada Miejska w Mosinie uchwałą nr IV/13/24 postanowiła o przystąpieniu do opracowania Strategii Rozwoju Gminy Mosina na lata 2025-2034. W 2020 r. w przyjętej *Strategii Rozwoju Elektromobilności dla Gminy Mosina na lata 2020-2040*²³, w ramach celu horyzontalnego *Poprawa dostępności infrastruktury gminy* założono cel operacyjny *rozbudowa infrastruktury transportowej*. W ramach tego celu wyznaczono kierunki działań polegające na zwiększeniu dostępności komunikacyjnej terenów wiejskich (modernizacja i remonty dróg wiejskich), usprawnienie transportu wewnątrz gminy (budowa i modernizacja dróg na terenach predysponowanych pod rozwój mieszkalnictwa oraz budowa dróg na *starszych osiedlach*), nie wskazano jednakże założeń co do ww. planowanych działań, ani nie określono mierników umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów operacyjnych i horyzontalnych.

(akta kontroli str. 1751-1849)

1.4. W latach 2021-2024 (do 30 marca) w Urzędzie prowadzono 19 spraw o ustalenie należnego odszkodowania za nieruchomości, które przeznaczone były pod drogi

¹⁹ Dalej: mpzp. W roku 2022 r. obowiązywało 117 mpzp, a w roku 2021 – 115.

²⁰ Po dwa w roku 2021, 2022 i 2024 (do 30 marca) oraz cztery w roku 2023.

²¹ Uchwała nr C/853/24 Rady z 28 lutego 2024 r., uchwała nr XCIX/840/24 Rady z 25 stycznia 2024 r., uchwała nr XCIII/789/23 Rady z 26 października 2023 r., uchwała nr XCIII/788/23 Rady z 26 października 2023 r., uchwała nr XCI/775/23 Rady z 28 września 2023 r., uchwała nr LXXXV/711/23 Rady z 27 kwietnia 2023 r., uchwała nr LXXIII/606/22 Rady z 29 września 2022 r., uchwała nr LXVIII/570/22 Rady z 23 czerwca 2022 r., uchwała nr LIII/440/21 Rady z 6 października 2021 r., uchwała nr XLIX/420/21 Rady z 14 sierpnia 2021 r.

²² Załącznik do uchwały nr LV/383/14 Rady Miejskiej w Mosinie z 30 stycznia 2014 r.

²³ Uchwałą nr XXXI/241/20 Rady Miejskiej w Mosinie z 13 sierpnia 2020 r.

publiczne, a które przeszły z mocy prawa na własność Gminy, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴. Pięć²⁵ z nich zakończyło się zawarciem umowy pomiędzy Gminą a właścicielem, w tym – w odniesieniu do trzech – wypłatą odszkodowań w łącznej wysokości 270 976 zł. W dwóch sprawach strony uzgodniły, że opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału (należna od właściciela nieruchomości) zaliczona została na poczet odszkodowania za przejęcie nieruchomości. Natomiast w jednej sprawie właściciel nieruchomości zrzekł się należnego odszkodowania. We wszystkich przypadkach wartość nieruchomości oszacowana została przez rzeczoznawcę majątkowego, a prawo własności Gminy przejętych nieruchomości ujawnione zostało w księgach wieczystych.

(akta kontroli str. 114-211)

1.5. Na sieć dróg gminnych (publicznych i wewnętrznych) w Gminie składały się 243 drogi publiczne o długości 134,2 km oraz 401 dróg wewnętrznych o łącznej długości 155 km. W okresie objętym kontrolą Rada podjęła uchwały w sprawie zaliczenia czterech dróg do kategorii dróg gminnych²⁶, uzyskując uprzednio pozytywną opinię zarządu powiatu.

Odsetek w całości utwardzonych dróg publicznych wynosił 31% (41,7 km) – posiadały nawierzchnię z mieszanki mineralno-asfaltowej, betonowej kostki brukowej, trylinki²⁷, bruku kamiennego lub płyt ażurowych. Dalsze 67,01 km (50%) dróg było nieutwardzonych na całym odcinku, a 25,3 km dróg (19%) posiadało utwardzonych jedynie częściowo.

Na terenach zamieszkania²⁸ przyrost długości dróg publicznych utwardzonych, od 31 grudnia 2020 r. do 30 marca 2024 r. wyniósł 5%, tj. 4 km (łącznie długość 73 km), natomiast dróg wewnętrznych - 15% (20 km) w okresie od 31 grudnia 2020 r. do 30 marca 2024 r. (łącznie długość 155 km). Drogi publiczne, wyposażone zarówno w chodniki, jak i kanalizację deszczową, stanowiły 25% (na koniec 2020 r.) i 27,6% (na koniec pierwszego kwartału 2024 r.) dróg publicznych utwardzonych na terenach zamieszkania. Natomiast długość dróg wyposażonych tylko w kanalizację deszczową lub tylko w chodniki kształtowała się w tym czasie na podobnym poziomie: od 55-57 km do 58-59 km, co oznaczało, że na 30 marca 2024 r. odpowiednio 42,3% publicznych dróg utwardzonych (na terenach zamieszkania) uzbrojonych było w kanalizację, a 44% wyposażonych w chodniki.

(akta kontroli str. 377-403, 404-424, 482-487, 684-691, 695-720, 1850-1858)

W Urzędzie, w latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli) prowadzono ewidencję dróg gminnych częściowo w formie elektronicznej, za pomocą systemu informatycznego. System dostępny był w dwóch odsłonach: ogólnodostępnej (dla niezalogowanych użytkowników) oraz z ograniczonym dostępem (dla użytkowników posiadających uprawnienia nadane przez administratora). W wersji ogólnodostępnej możliwy był, m.in. podgląd sieci dróg na terenie Gminy, wraz z podstawowymi informacjami o drogach, w tym: długości, przebiegu, klasie, numerze, nazwie i położeniu na mapie. W trybie dostępu dla uprawnionych i zalogowanych użytkowników dostępne były szczegółowe informacje dotyczące sieci dróg, w tym informacje o kontrolach okresowych, wpisach w dziennikach objazdów (prowadzonych w formie elektronicznej), dokumentacji zdjęciowej wykonanej podczas przeglądów oraz nagrań wideo. Pogląd sieci dróg, na bazie materiałów

²⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 344. Dalej: ugn, ustawa o gospodarce nieruchomościami.

²⁵ Pozostałe 14 spraw było w toku.

²⁶ Ul. Brzechwy, Lema i ulica bez nazwy przy rondzie „Budzyń” oraz ul. Szeroka w Mieczewie.

²⁷ Betonowa kostka sześciokątna.

²⁸ W przekazanych danych oznaczono, że wszystkie odcinki dróg publicznych znajdowały się na terenach zamieszkania.

zdjęciowych i wideo z przeglądów, dróg publicznych, umożliwiał wykonywanie pomiarów, sprawdzanie punktu na drodze, obliczanie powierzchni oznakowania poziomego, sprawdzanie profilu wysokościowego, weryfikację pod kątem uzbrojenia terenu, lokalizowanie drzew i zieleni oraz przystanków (za pomocą dołączanych warstw map z portali branżowych, m.in. z zagospodarowaniem przestrzennym). Możliwe było również generowanie danych zbiorczych o zadanych parametrach, i eksportowanie do arkusza kalkulacyjnego. Uprawnienia administratora przypisane zostały jednemu pracownikowi Urzędu.

(akta kontroli str. 527-534, 606-663)

Książki dróg gminnych prowadzone były w pełni elektronicznie. Dzienniki objazdów prowadzone były natomiast w formie pisemnej, przy czym w systemie elektronicznym również dokonywano wpisów na podstawie corocznej kontroli stanu dróg. Nie dokonano jednakże od 28 września 2023 r. do 25 czerwca 2024 r. aktualizacji ewidencji o nowe numery siedmiu dróg - nadane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego²⁹ w uchwale nr 7202/2023 z 28 września 2023 r., co jako niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 527-534, 729-892, 1850-1858)

Jednocześnie, w uchwale zarządu województwa z 10 maja 2007 r. nadano numery trzem drogom (333001P, 332044P, 330016P), mimo, że nie zostały uprzednio zaliczone do kategorii dróg publicznych właściwą uchwałą organu stanowiącego Gminy i stanowiły drogi wewnętrzne. Od tego czasu do 25 czerwca 2024 r. Burmistrz przez ponad 17 lat nie podjął działań w celu sprostowania tej nieścisłości, co jako działanie nierzetelne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W elektronicznych książkach dróg³⁰ dokonano niezbędnych wpisów, m.in. w zakresie oznaczenia drogi, lokalizacji, długości, daty założenia książki, osób upoważnionych do dokonywania wpisów, rodzaju nawierzchni, wykazu protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, a także – w odniesieniu do dróg, na których prowadzono prace budowlane – wykazu protokołów odbiorów odcinka drogi. W ww. książkach dróg wykaz *dzienników objazdów – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi* nie zawierał informacji o dziennikach prowadzonych w formie papierowej, co jako działanie nierzetelne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 527-534, 684-691, 1126-1543, 1546-1571, 1850-1858)

Dzienniki objazdów dróg w formie tradycyjnej prowadzone i uzupełniane były przez pracowników Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Mosinie³¹, pomimo, że zarządca dróg nie upoważnił spółki i nie przekazał jej formalnie tego zadania³², a także nie uregulował zasad prowadzenia dzienników³³, co jako działanie naruszające §11 rozporządzenia³⁴ w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W efekcie ww. dzienniki³⁵ prowadzone były nierzetelnie. Dokonywano w nich wpisów (niektórych) całkowicie niezwiązanych z kontrolą stanu technicznego odcinka drogi (np. wpis z 14

²⁹ Dalej: zarząd województwa.

³⁰ Badaniem objęto dziewięć wydruków książek dróg oraz przeprowadzono oględziny systemu informatycznego, w którym ewidencja prowadzona była elektronicznie.

³¹ Spółka ze 100% udziałem kapitałowym Gminy. Dalej: ZUK.

³² W latach 2021-2023.

³³ W latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli).

³⁴ 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).

³⁵ Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

sierpnia 2023 r. o uszkodzonym przyłączu wody w kurtynie wodnej na Zielonym Rynku, naprawa skarpy na Gliniankach), a kontrole dotyczyły niemal wyłącznie innej niż jezdnia infrastruktury drogowej, takiej jak: oznakowanie pionowe i poziome, balustrady, barierki, wiaty przystankowe, oznakowanie nazw ulic. W całym 2023 r. tylko dziesięć wpisów odnosiło się do stanu nawierzchni kontrolowanych dróg. Ponadto, wpisy w dzienniku objazdu dróg nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu kontroli, a dokumentowały wykonanie zaplanowanych wcześniej prac związanych z realizacją zadań³⁶ polegających na wymianie oznakowania pionowego i urządzeń bezpieczeństwa, naprawie wiat przystankowych, utrzymaniem czystości dróg i chodników oraz utrzymaniem bieżącym dróg. Świadczyły o tym rodzaj i charakter wpisów w dzienniku. W trakcie każdego objazdu w danym dniu stwierdzano usterki, braki, uszkodzenia, a data objazdu oraz data wykonania zalecenia pokontrolnego były tożsame. Wykonanie zaleceń pokontrolnych obejmowało działania, do których dokonujący przeglądu byli każdorazowo przygotowani, np. poprzez wymianę różnych znaków drogowych lub tabliczek z nazwami ulic (np. wpisy z jednego stwierdzono, że w dwóch miejscowościach trzynaście tablic jest nieczytelnych i tego samego dnia dokonano ich wymiany). Brakowało też adnotacji o objazdach dróg, w trakcie których nie stwierdzono żadnych usterek.

Prezes ZUK wyjaśniła, m.in. że *pracownicy dokonujący objazdów kontrolnych dróg posiadają na wyposażeniu niezbędne materiały (m.in. najczęściej wymieniane znaki drogowe np. A-7, D-6, słupki drogowe U-12c, bariery drogowe U-12a, rury do znaków drogowych, narzędzia/sprzęt do prostowania/naprawy/czyszczenia znaków/słupków/barier/wiat) do wykonania na bieżąco/w momencie zauważenia usterki/uszkodzenia/zabrudzenia ich naprawy/oczyszczenia*. Prezes spółki wyjaśniła również, że osoby dokonujące wpisów *posiadają wieloletnie doświadczenie w dokonywaniu kontroli stanu dróg i infrastruktury drogowej wynikające z wprowadzania/montażu/realizacji szeregu stałych/tymczasowych organizacji ruchu na drogach oraz innych elementów infrastruktury drogowej zgodnie z obowiązującymi zasadami/wymaganiami, a także wykonywania bieżących/interwencyjnych napraw nawierzchni dróg*.

Burmistrz wyjaśnił, że *podstawą do prowadzenia kontroli przez pracowników Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Mosinie jest usługa „Patrol Drogowy”, ujęta w umowie wykonawczej MK.2.2024.APR z dnia 14 lutego 2024 r., która obejmuje bieżącą kontrolę stanu dróg i oznakowania pionowego. Na terenie miasta umowa przewiduje 8 objazdów każdej drogi w miesiącu, natomiast na terenach wiejskich 4 objazdy w miesiącu. W chwili wdrożenia „Patrolu Drogowego”, z początkiem 2023 roku, przekazano Spółce wzór dziennika objazdu dróg, który jednocześnie stanowi „raport”, ujęty w opisie zakresu czynności przewidzianych w „Patrolu Drogowym”*.

(akta kontroli str. 462-468, 473-487, 527-534, 729-892, 1859-1864)

W dziennikach objazdów prowadzonych w ww. systemie informatycznym dokonywano wpisów na podstawie corocznej kontroli stanu dróg, jednakże nie wprowadzano informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, co jako działanie nierzetelne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1126-1543, 1865-1875)

³⁶ Wskazanych w załącznikach nr 5, 8 10 i 13 do porozumień pomiędzy Gminą Mosina a ZUK z 4 stycznia 2021 r. (MK.2.2021.GS), z 17 stycznia 2022 r. (MK.1.2022.GS) oraz z 5 stycznia 2023 r. (MK.5.2023.APR)

Burmistrz corocznie, terminowo przekazywał do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad informacje statystyczne o sieci dróg publicznych³⁷. W informacjach wykazano prawidłowe dane w zakresie długości dróg (według rodzaju nawierzchni), nie wykazano jednakże właściwych danych w zakresie wypadków drogowych, rannych i ofiar śmiertelnych. W formularzu za 2021 r. wymieniono 2 wypadki, w wyniku których dwie osoby były ranne. W danych za 2022 r. poinformowano o 10 wypadkach oraz 12 rannych, natomiast w sprawozdaniu za rok 2023 r. wykazano trzy wypadki z udziałem trzech osób rannych. Z informacji udzielonej przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu wynikało, że w latach 2021-2023 na terenie Gminy miały miejsce 62 wypadki (19, 21, 22), w wyniku których rannych zostało 69 osób (20, 24, 25), a dwie osoby poniosły śmierć (jedna w 2021 r. i 2022 r.).

NIK wskazuje, że dysponowanie przez zarządcę dróg pełnych i rzetelnych danych o zdarzeniach drogowych (w szczególności o wypadkach z udziałem rannych i ofiar śmiertelnych) zgodnie z art. 20 pkt 10 udp³⁸ jest niezbędne, z punktu widzenia oceny ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego.

Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina przygotowując coroczne statystyczne dane ewidencyjne o sieci dróg publicznych gminnych do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad - w granicach administracyjnych miasta i poza granicami miasta, każdorazowo występuje do Komendy Miejskiej Policji z Poznaniu- Wydział Ruchu Drogowego, o udostępnienie danych ze zdarzeń drogowych za każdy rok sprawozdawczy. Gmina Mosina otrzymując zbiorcze zestawienie wszystkich zdarzeń, wypadków, liczby zabitych w zdarzeniu, liczby rannych w zdarzeniu oraz liczby kolizji, weryfikuje i analizuje pozyskane dane, pod kątem lokalizacji ich wystąpienia. Po weryfikacji, przekazuje w sprawozdaniu do GDDKiA, informacje dotyczące zdarzeń występujących wyłącznie na drogach publicznych gminnych, których zarządcą jest Burmistrz Gminy Mosina. Z uwagi na powyższe, ilości wypadków przytoczone w pkt. 6 pisma LPO.411.1.2.2024 z dnia 5 lipca 2024 r., dotyczą prawdopodobnie zdarzeń jakie miały miejsce na drogach wszystkich kategorii, na terenie całej Gminy Mosina.*

(akta kontroli str. 377-403, 1865-1895)

W latach 2021-2024 (do 31 marca) łączna wysokość wykonanych wydatków z budżetu Gminy na powstanie, ulepszenie oraz utrzymanie infrastruktury drogowej (drogi publiczne i wewnętrzne³⁹) wyniosła 18 986 080,55 zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: 3 210 346,96 zł, 7 170 492,11 zł⁴⁰, 8 082 091,67 zł, 523 149,81 zł. Wysokość wykonanych wydatków istotnie różniła się od tych ujętych pierwotnie w planach oraz po uwzględnieniu wszystkich zmianach planu w danym roku budżetowym. W 2021 r. wysokość zaplanowanych wydatków wyniosła 16 839 300,48 zł, a po zmianie planu – 6 200 941,89 zł (tj. zmniejszenie o 63,18%). W 2022 r. plan po zmianach obejmował 51,01% zaplanowanych wydatków⁴¹, a wykonanie ukształtowało się na poziomie 61,76%. W 2023 r. wysokość planowanych wydatków inwestycyjnych zmniejszyła się w ciągu roku o 17,76%⁴². We wszystkich latach

³⁷ Zgodnie z wymogiem §2 pkt 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

³⁸ Do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego.

³⁹ Rozdziały 60016 i 60017.

⁴⁰ W tym 85 806,03 zł wydatki inwestycyjne na drogi wewnętrzne (60017).

⁴¹ Pierwotny plan uwzględniał kwotę 22 488 173,01 zł, a plan po zmianach: 11 557 618,78 zł.

⁴² Z 24 535 391,12 zł do 20 159 927,14 zł.

zapotrzebowanie zgłoszone do budżetu było niższe niż ujęte w planie wydatki – plan stanowił od 101,53% do 116,08% zgłoszonego zapotrzebowania.

(akta kontroli str. 1896-1906, 1907-1909)

W latach 2021-2024 (do 31 marca) wydatkowano na ww. zadania inwestycyjne środki w łącznej wysokości 16 772 184,32 zł, pochodzące spoza budżetu Gminy, tj. z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (w 2021 r. 816 000 zł), Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (w 2022 r. 4 023 120,51 zł, w 2023 r. – 2 401 918,16 zł oraz w 2024 r. – 148 643,77 zł), a także Rządowego Funduszu Polski Ład – I edycja (w 2023 r. - 9 382 401,88 zł). W tym okresie Gmina złożyła sześć⁴³ wniosków o dofinansowanie inwestycji drogowych na łączną kwotę 19 984 439,71 zł, z których dwa zostały rozpatrzone odmownie.

(akta kontroli str. 1896-1906, 1907-1911)

1.6. W latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli NIK) zapewniono przeprowadzanie corocznych kontroli stanu technicznego dróg na terenie Gminy⁴⁴, a ostatni pięcioletni przegląd⁴⁵ odbył się w 2020 r. Sprawdzenie stanu technicznego wykonywał na rzecz zarządcy dróg podmiot zewnętrzny, na podstawie zawieranych na dany rok umów⁴⁶. Wszystkie kontrole przeprowadzała osoba posiadająca uprawnienia w zakresie kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej, aktualnych na dzień wykonywanych kontroli. Z czynności sporządzano protokoły⁴⁷, zawierające m.in. ocenę stanu nawierzchni jezdni, chodników, pobocza i rowów a także oznakowania pionowego, poziomego i innych elementów pasa drogowego. W protokołach wpisywano również wnioski i uwagi pokontrolne oraz wskazywano na stan realizacji zaleceń z wcześniejszych przeglądów. Materiały wizualne zarejestrowane w czasie objazdu kontrolnego zamieszczane były w systemie informatycznym, w którym prowadzona była ewidencja dróg. Stan nawierzchni wybranych dziewięciu dróg oceniono w podziale na 18 odcinków, przy czym stan sześciu z nich (o nawierzchni bitumicznej lub z kostki betonowej) oceniono jako bardzo dobry, trzech jako dobry (nawierzchnia bitumiczna, kostka betonowa), jednego jako ostrzegawczy (nawierzchnia bitumiczna), a w odniesieniu do ośmiu odcinków o nawierzchni żwirowej wzmocnionej tłuczniem stwierdzono występowanie nierówności do 10 cm. W pięciu protokołach⁴⁸ odnotowano, że nie zostały zrealizowane ostatnie zalecenia, które dotyczyły głównie znajdujących się w skrajni drogi nieoznakowanych drzew, i słupów oraz nieprzyciętych gałęzi⁴⁹. W każdym przypadku jednakże stwierdzano, że obiekt (droga) nadaje się do użytkowania.

(akta kontroli str. 527-663, 729-892, 1850-1858)

1.7. W latach 2021-2024 (do 30 marca) nie wprowadzano dla użytkowników dróg nieutwardzonych⁵⁰ na terenie Gminy wartości podwyższenia normy dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej ustalonego ustawowo ograniczenia 8t. Nie wprowadzano również zakazów ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 8 lub 10 ton⁵¹ po drogach gminnych. Burmistrz wyjaśnił, że w latach wcześniejszych ustawiono łącznie 14 znaków B-18 i B-5, zakazujących ruchu dla pojazdów o dopuszczalnej całkowitej masie od powyżej 2,5t

⁴³ Trzy w 2021 r., jeden w 2022 r. oraz dwa w 2023 r.

⁴⁴ Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725).

⁴⁵ Umowa nr MK.484.2020.APR.

⁴⁶ Umowa nr MK.508.2021.GS, umowa nr MK.273.2022.GS, umowa nr MK.77.2023.APR i MK.57.2024.APR.

⁴⁷ Szczegółowym badaniem objęto protokoły nr: 177/D/2023, 134/D/2023, nr 162/D/2023, nr 229/D/2023, nr 226/D/2023, 121/D/2023, 164/D/2023, 89/D/2023, 56/D/2023.

⁴⁸ Nr.: 89/D/2023, 164/D/2023, 121/D/2023, 162/D/2023 i 177/D/2023.

⁴⁹ Niewykonywanie zaleceń pokontrolnych opisano w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁰ Zgodnie z art. 41b ust. 1 ustawy o drogach publicznych chodzi o drogi o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa.

⁵¹ art. 41 ust. 2 pkt 1-2 ustawy o drogach publicznych

do 15t. W okresie objętym kontrolą wydano natomiast dziesięć czasowych zwolnień (jednodniowych lub na okres nieprzekraczający maksymalnie jednego roku), o których mowa w art. 41 ust. 9 ustawy o drogach publicznych⁵².

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie zwracał się do podmiotów uprawnionych⁵³ o przeprowadzenie na terenie Gminy kontroli w zakresie przestrzegania zakazów ruchu pojazdów o określonej masie. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że w latach 2021-2024 (do 30 marca) inspektorzy nie przeprowadzali kontroli na terenie Gminy w zakresie przestrzegania przez korzystających z dróg publicznych zakazów, o których mowa w art. 41 ust. 2 oraz 41b ust. 1 i 3 ustawy o drogach publicznych, wskazując, że wymagają one zapewnienia odpowiednich warunków terenu, na którym prowadzona jest kontrola wagowa (m.in. właściwe nachylenie i wypoziomowanie nawierzchni, odpowiednie zagłębienia w nawierzchni do umieszczenia platform pomiarowych), zaś na terenie Gminy nie było punktów do przeprowadzania takich kontroli. Z kolei Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu wyjaśnił, że podanie takich danych było niemożliwe, z uwagi na fakt nieprowadzenia takich statystyk przez Policję.

(akta kontroli str. 1912-1917)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2024 (do zakończenia kontroli) w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono planu rozwoju sieci drogowej, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Nie obowiązywał również taki plan przyjęty w poprzednich latach.

Powyższy przepis zobowiązuje zarządców dróg do opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Burmistrz, w obszernych wyjaśnieniach, wskazał m.in. że *sporządzając projekt planu każdorazowo zobowiązany jest do analizy zapisów studium w zakresie granic uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wtedy też analizowany jest cały szkielet układu drogowego wskazany w studium.*

(akta kontroli str. 319-376, 1572-1574)

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

⁵² Zwolnienie obowiązku przestrzegania zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10t albo powyżej 8t po określonej drodze publicznej lub jej odcinku.

⁵³ Inspekcja Transportu Drogowego, Policja, Straż Graniczna, Służba Celno-Skarbowa, osoby działające w imieniu zarządcy drogi, z wyjątkiem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, strażnicy gminni (miejscy).

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 ma ułatwić ich realizację w przyszłości.

2. W latach 2021-2024 (do 25 czerwca) nie dokonano aktualizacji ewidencji dróg gminnych o nowe numery siedmiu dróg - nadane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego w uchwale nr 7202/2023 z 28 września 2023 r., co było niezgodne z § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Burmistrz wyjaśnił, że aktualizacji bazy danych zawartych w systemie informatycznym, dotyczących między innymi inwentaryzacji elementów dróg, numeracji oraz ich przebiegu dokonuje się raz w roku do końca września, w związku z czym nie zdołano dokonać stosownych korekt w numeracji dróg.

Zdaniem NIK, niezależnie od postanowień umowy z dostawcą platformy do prowadzenia elektronicznej ewidencji dróg, zgodnie z §16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg na zarządcy dróg spoczywa obowiązek dokonywania aktualizacji na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

(akta kontroli str. 527-534, 684-691, 1126-1543, 1546-1571, 1850-1858)

3. Burmistrz, jako zarządca dróg, w okresie objętym kontrolą nie podjął działań zmierzających do sprostowania uchwały Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 10 maja 2007 r., w której błędnie nadano numery trzem drogom (333001P, 332044P, 330016P), mimo, że nie zostały uprzednio zaliczone do kategorii dróg publicznych właściwą uchwałą organu stanowiącego Gminy i stanowiły drogi wewnętrzne. Było to działaniem nierzetelnym.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2023 r. podczas nadawania numerów dróg pozostałym drogom gminnym, numery wcześniej nadane zostały przepisane. W związku z zaistniałą sytuacją, Burmistrz Gminy Mosina zapewnił, że zwróci się do Departamentu Infrastruktury Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, o dokonanie korekty w zakresie numerów nadanych drogą w 2007 r., w celu wykreślenia dróg które nie zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych.

(akta kontroli str. 527-534, 684-691, 1126-1543, 1546-1571, 1850-1858)

4. Dzienniki objazdów dróg w formie tradycyjnej prowadzone i uzupełniane były przez pracowników Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Mosinie, pomimo, że zarządca dróg (Burmistrz) nie upoważnił do tego spółki i nie uregulował zasad prowadzenia dzienników. Naruszało to §11 rozporządzenia w sprawie sposobu

numeracji i ewidencji dróg publicznych, w którym zobowiązano zarządców dróg do prowadzenia dziennika objazdu oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

W efekcie ww. dzienniki⁵⁴ prowadzone były nierzetelnie, m.in. dlatego, że nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu kontroli, a dokumentowały wykonanie zaplanowanych wcześniej prac związanych z realizacją zadań utrzymania infrastruktury drogowej. Ponadto, w całym 2023 r. tylko dziesięć wpisów odnosiło się do stanu nawierzchni kontrolowanych dróg, zaś pozostałe.

Burmistrz wyjaśnił, że od 2023 r., uruchomiono usługę „Patrol Drogowy”. Realizację zadania powierzono wówczas Zakładowi Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Mosinie. Ww. usługa ma na celu skrócenie czasu reakcji na zauważone nieprawidłowości. Przed 2023 r. działania naprawcze były prowadzone według następującej procedury: - pracownicy Urzędu Miejskiego w Mosinie zauważyli nieprawidłowość w terenie; - wysłano zgłoszenie pisemne, zgłaszano telefonicznie lub drogą elektroniczną konieczności przeprowadzenia danej interwencji; - Spółka podejmowała czynności naprawcze. Obecnie wykonawcy zadania, prowadząc dany objazd w terenie, reaguje niezwłocznie, np. prostując znak, zasypując nierówność, uzupełniając lub zabezpieczając ubytek w MMA, itp. (Umowa MK.2.2024.APR). Na terenie miasta przewidziane jest 8 objazdów każdej drogi w miesiącu, natomiast na terenach wiejskich 4 objazdy w miesiącu.

Burmistrz, w obszernym wyjaśnieniu wskazał m.in., że Nie przeprowadzano weryfikacji częstotliwości i sposobu dokonywania kontroli przeprowadzanych przez ZUK. Sp. z o. o. w Mosinie w 2023 r. Z uwagi na bieżącą współpracę i stały kontakt z pracownikami Spółki, którzy zwracali się z licznymi pytaniami dotyczącymi szczegółów w terenie, nie było takiej konieczności. Instrukcje dotyczące prowadzenia dziennika objazdu dróg zostały przekazane ustnie, natomiast wzór dzienników objazdu przesłano w formie elektronicznej.

Burmistrz wyjaśnił ponadto, że w odniesieniu do wpisów dotyczących dróg wewnętrznych, Burmistrz Gminy Mosina informuje, że niezwłocznie zostanie wydana dyspozycja prowadzenia oddzielnych dzienników objazdów dla dróg wewnętrznych i publicznych przez Spółkę.

(akta kontroli str. 462-468, 473-487, 527-534, 729-892, 1859-1875)

Zdaniem NIK, rzetelne dokonywanie wpisów w dziennikach objazdu dróg jest niezbędne dla prawidłowej realizacji obowiązków zarządcy dróg, w tym związanych m.in. oceną wpływu stanu dróg i infrastruktury poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z tego względu celu niezbędne jest odnotowywanie w dzienniku informacji o aktualnym na dzień objazdu stanie dróg i stwierdzonych usterkach. Jednakże, z uwagi na wdrażanie obecnie w Urzędzie aplikacji do kompleksowej obsługi ewidencji dróg NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego związanego ze stwierdzoną nieprawidłowością.

5. W dziennikach objazdów prowadzonych w systemie informatycznym nie wprowadzano informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych wynikających z corocznych kontroli stanu dróg, co było działaniem nierzetelnym. Uniemożliwiało również weryfikację rzeczywistego wykonania tych zaleceń – tylko w 2022 r. odnotowano łącznie 1059 zaleceń pokontrolnych, odnoszących się m.in. do drzew w skrajni, braku odwodnienia, źle ustawionych znaków, potrzeby ścięcia nadmiarowej warstwy gleby z poboczy, itp.

Burmistrz wyjaśnił, że podejmuje wszelkie starania realizacji zadań wynikających z obowiązków związanych z koniecznością dokonywania wpisów w ksiązkach

⁵⁴ Zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

drogi oraz dziennikach objazdu dróg. Dokonuje aktualizacji ww. danych w jak najszerszym możliwym zakresie, wynikającym z możliwości kadrowych pracowników Urzędu. Brak wpisów nie jest jednoznaczny z brakiem podejmowanych działań w zakresie realizacji uwag pokontrolnych. Burmistrz Gminy Mosina, dokłada starań do usprawnienia i automatyzacji procesu uzupełniania ewidencji dróg, w tym celu nieustannie rozbudowuje i wykorzystuje kolejne moduły dostępnego oprogramowania z którego korzysta [...], w tym aplikacji [...]. W czerwcu przeprowadzono szkolenie z aplikacji [...], która ma być wsparciem w bieżącym uzupełnianiu ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 473-475, 527-534, 684-691, 1126-1543, 1546-1571, 1850-1858)

NIK wskazuje, że dysponowanie przez zarządcę dróg pełnymi i rzetelnymi danymi stanie wykonania wniosków pokontrolnych jest niezbędne, z punktu widzenia oceny ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz planowanych działań utrzymaniowych. Ze względu na wdrażanie obecnie w Urzędzie aplikacji do kompleksowej obsługi ewidencji dróg NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego związanego ze stwierdzoną nieprawidłowością.

6. W elektronicznych książkach dróg wykaz dzienników objazdów – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi nie zawierał informacji o dziennikach prowadzonych w formie papierowej, co było działaniem nierzetelnym.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie dąży się do ujednoczenia zapisów w Książkach Dróg w pełnym zakresie - w tym celu nieustannie rozbudowuje i wykorzystuje kolejne moduły dostępnego oprogramowania z którego korzysta [...], w tym aplikacji [...], eliminując rozbieżność prowadzonych form ewidencji dziennika objazdów dróg. Prowadzenie wersji papierowej dziennika objazdów, do czasu wdrożenia ww. działań stanowi działanie wspomagające i usprawniające proces wypełniania obowiązków wynikających z dokonywania objazdów. Docelowo, Gmina Mosina dołoży starań do migracji ww. danych, w ramach czego, adnotacje zostaną uzupełnione w ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 1126-1543, 1865-1875)

Zdaniem NIK, niezależnie od formy prowadzenia ewidencji dróg (tradycyjnej lub elektronicznej) dane w niej zawarte powinny odpowiadać wzorom określonym w § 9 i w załącznikach do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zarządca dróg nie prowadził rzetelnie ewidencji dróg na terenie Gminy. W elektronicznych książkach dróg nie wprowadzono informacji o dziennikach objazdów prowadzonych w formie tradycyjnej, nie wprowadzono w systemie informatycznym danych dotyczących wykonania wniosków z kontroli okresowych stanu dróg. Nie zaktualizowano również danych o numeracji dziesięciu dróg gminnych. Zarządca nie przekazał formalnie spółce komunalnej zadania polegającego na prowadzeniu dzienników objazdów i nie poinstruował o zasadach jego prowadzenia, w związku z czym dokonywano w nim wpisów w sposób nierzetelny i nie odzwierciedlający w pełni stanu technicznego kontrolowanych dróg.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono planu rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o drogach publicznych. Wprawdzie w 2024 r. podjęto się opracowania tego dokumentu, jednakże do zakończenia kontroli nie został on przyjęty zarządzeniem Burmistrza.

Komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu przypisano zadania umożliwiające prawidłową realizację obowiązków zarządcy drogi w zakresie budowy i utrzymania sieci drogowej, a sami pracownicy, byli przygotowani do ich realizacji. Prawidłowo przejmowano nieruchomości gruntowe pod drogi publiczne oraz

wypłacano odszkodowania za nieruchomości, które przeznaczone były pod drogi publiczne, a które przeszły z mocy prawa na własność Gminy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie zrealizowano 40 inwestycji obejmujących powstanie lub ulepszenie infrastruktury drogowej, w tym doprowadzenie linii kablowej oświetlenia drogowego, remont lub budowę chodników, jezdni, miejsc postojowych i odwodnienia. Suma wydatkowanych na ten cel środków wyniosła 29 902 280,35 zł.

Z tego osiem (20%) inwestycji dotyczyło budowy lub przebudowy dróg (siedem inwestycji na terenie miasta Mosina i jedna w miejscowości Pecna), na które wydatkowano 26 548 722,76 zł (88,8% wartości wszystkich ww. inwestycji).

Z informacji przekazanych przez Starostę Poznańskiego wynikało, że w latach 2021-2024 (do 30 marca) w Starostwie Powiatowym w Poznaniu wydano cztery decyzje pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych wielorodzinnych (wszystkie cztery dotyczyły nieruchomości na terenie miasta Mosina) oraz otrzymano 21 zgłoszeń budowy wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych (cztery na terenie miasta Mosina, pozostałe w miejscowościach: Baranowo, Borkowice, Czapury, Daszewice, Drużyna, Dymaczewo Nowe, Nowinki i Sasinowo). Natomiast Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego⁵⁵ dla powiatu poznańskiego wskazał, że w latach 2021-2024 (do 30 marca) wydano 14 decyzji pozwolenia na użytkowanie dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych. W tym samym czasie do PINB wpłynęło 35 zawiadomień o zakończeniu budowy, dotyczących łącznie 98 wolnostojących budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, znajdujących się na terenie Gminy. Tylko jedna z ww. 40 inwestycji (Budowa linii kablowej energetycznej oświetlenia drogowego w miejscowości Krosno, ulica: Tylna, Wiosenna: etap III ulica Tylna) zrealizowana została na drodze, przy której w okresie objętym kontrolą zakończono budowę budynku mieszkalnego.

(akta kontroli str. 721-728, 1908-1911, 11918-1926)

Wszystkie zadania⁵⁶ realizowane były przez wykonawców, z którymi zawarto umowy po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienia wykonane zostały zgodnie z umową, co do zasady w założonym terminie i w pełnym zakresie. W jednej inwestycji, przesunięto termin zakończenia robót z 19 listopada 2023 r. do 18 grudnia 2023 r. z przyczyn niezależnych od wykonawcy (niekorzystne warunki atmosferyczne), dokumentując uzasadnienie podjęcia takiej decyzji.

W tej samej inwestycji, po naradzie wykonawcy z przedstawicielami Urzędu, inspektorami nadzoru inwestorskiego i projektantem (14 września 2023 r.) odstąpiono od wykonania sześciu studni rewizyjnych w ciągu ulicy Łąkowej. Projektant zatwierdził odstąpienie wskazując, że wprowadzona zmiana kwalifikowała się jako nieistotna. Bezpośrednią przyczyną odstąpienia od wykonania ww. urządzeń były ulewne opady deszczu w sierpniu 2023 r., które spowodowały degradację zbiornika retencyjnego przy ul. Różanej, a wskutek braku odprowadzania wody podtopienie gminnej sieci kanalizacji deszczowej. Stwierdzono również, że woda ze zbiornika retencyjnego nie mogła być odprowadzana do rowu melioracyjnego Piotrowo-Ilówiec, który ze względu na brak konserwacji uległ zamuleniu i spłyceniu. Gmina zwróciła się 26 września 2023 r. do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o zapewnienie właściwego utrzymania rowu melioracyjnego ww. kanału oraz zabezpieczyła

⁵⁵ Dalej: PINB.

⁵⁶ Badaniem szczegółowym objęto cztery inwestycje.

w budżecie na 2024 r. środki (80 000 zł) na opracowanie projektu modernizacji zbiornika.

(akta kontroli str. 892-1109, 1927-1929)

W każdej z ww. inwestycji Gmina powoływała inspektora nadzoru inwestorskiego, działającego na rzecz zamawiającego, do zadań którego należało m.in. kontrolowanie rozliczeń budowy. Przy trzech inwestycjach powołano dodatkowo inspektora nadzoru z branży sanitarnej oraz branży elektrycznej (przy dwóch z nich). Przy udziale inspektorów nadzoru inwestorskiego dokonywano odbiorów częściowych oraz ostatecznych. W umowach nakładano na wykonawców obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, w zakresie zgodnym z przedmiotem zamówienia i na cały okres prowadzenia inwestycji. W każdej z umów zastrzeżono udzielenie przez wykonawcę rękojmi za wady na okres 60 miesięcy oraz gwarancji jakości na okres 72 miesięcy.

(akta kontroli str. . 892-1109, 1930-1931)

W wyniku oględzin⁵⁷ wybranych odcinków dróg wybudowanych lub przebudowanych w latach 2021-2024 (30 marca) nie stwierdzono widocznych usterek dróg lub urządzeń infrastruktury związanej z drogami, w tym ubytków w nawierzchni bitumicznej lub z kostki betonowej. Zweryfikowano również stan dwóch dróg pod kątem ostatniego wpisu do ksiąg dróg⁵⁸, którego dokonano przed ich przebudową. W odniesieniu do ulicy Sienkiewicza w Mosinie aktualne pozostały zalecenia odnoszące się do gałęzi drzew w skrajni jezdni. Znak D-6, umieszczony przed przejściem dla pieszych (na wysokości posesji nr 5) był przesłonięty przez gałęzie drzewa rosnącego w chodniku.

Również w odniesieniu do ul. Piaskowej w Mosinie aktualne pozostały zalecenia dotyczące oznakowania drzew w skrajni. Znaki D-6 i A-7, umieszczone przed skrzyżowaniem z ul. Targową (na wysokości posesji nr 58) były przesłonięte przez gałęzie drzew rosnących poza drogą. Znak A-7 był niewidoczny z odległości kilkunastu metrów przed skrzyżowaniem. Znaki A-11A, T-1 i B-33 (ograniczenie do 30 km/h) – w kierunku do ul. Targowej do ul. Topolowej, widoczne były wprawdzie z chodnika, ale z poziomu drogi przesłonięte były przez drzewo rosnące w chodniku na wysokości posesji nr 2. Na odcinku ul. Piaskowej (pomiędzy ul. Gruszkową i Czereśniową) – na wysokości posesji nr 24/25 - stwierdzono przekrzywiony znak B-33 zamontowany na jednym słupku z ze znakami A-11A i T-1 (ograniczenie do 30 km/h). Niewykonanie zaleceń pokontrolnych po przeprowadzonej w czerwcu 2023 r. kontroli stanu drogi, mimo upływu blisko 10 miesięcy było działaniem nierzetelnym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 492-503, 1865-1875)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie zawierał umów z inwestorami inwestycji niedrogowych, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Burmistrz wyjaśnił, że na terenie Gminy *znaczna część dróg stanowią drogi wewnętrzne, będące własnością Gminy, na których zapisy art. 16 udp nie znajdują zastosowania. W zaistniałej sytuacji nastąpiłoby rozróżnienie inwestorów posiadających dostęp do drogi publicznej – gminnej (...) i inwestorów których nieruchomości przylegają do dróg wewnętrznych (...)*. Burmistrz wyjaśnił również, że *znaczna część inwestycji w gminie Mosina związana jest z zabudową mieszkaniową jednorodziną. Inwestor planujący intensywny rozwój tego typu inwestycji (warunki zabudowy dotyczące kilku, kilkunastu budynków), mógłby z łatwością „obejść” zapisy*

⁵⁷ W trakcie oględzin wszystkich czterech odcinków nowo wybudowanych lub wyremontowanych dróg nie odnotowano opadów atmosferycznych. Bezpośrednio przed oględzinami również nie stwierdzono opadów atmosferycznych.

⁵⁸ Dotyczącego kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2023 r.

decyzji nakładające na niego obowiązek zawarcia umowy (...) poprzez podział nieruchomości i sprzedaż pojedynczych działek budowlanych. Nabywcy tego typu nowo wydzielonych nieruchomości występują następnie indywidualnie o wydanie nowej decyzji administracyjnej, już dla tylko jednego budynku mieszkalnego jednorodzinne. W ten sposób zapisy decyzji odsyłające do umowy (...) byłyby nie do wyegzekwowania.

(akta kontroli str. 1932-1938)

2.2. W latach 2021-2023 czynności stanowiące realizację zadań Gminy w zakresie robót i usług związanych z utrzymaniem ulic, dróg i mostów na obszarze Gminy przekazane zostały, na podstawie rocznych porozumień z 4 stycznia 2021 r. (MK.2.2021.GS), 17 sierpnia 2022 r. (MK.1.2022.GS) i 5 stycznia 2023 r. (MK.5.2023.APR), spółce ZUK. Zakres czynności obejmował m.in. profilowanie dróg, awaryjne czyszczenie kanalizacji deszczowej, interwencyjny remont nawierzchni bitumicznych, zakup i transport kamienia łamanego wraz z wbudowaniem w drogi, zakup, montaż i naprawa oznakowania, bieżące utrzymanie dróg, usługi zimowego utrzymania dróg. W załącznikach do porozumienia uregulowano – dla poszczególnych czynności – przedmiot zadania, obowiązki spółki, termin i warunki realizacji, zasady wynagrodzenia i odbiorów robót, zasady naliczania kar umownych. Na rok 2024 Gmina zawarła umowę wykonawczą z PUK nr MK.2.2024.APR z 14 lutego 2024 r. o tożsamym zakresie przedmiotowym.

W porozumieniach na rok 2021 i 2022 nie określono całkowitej wartości umowy, ani wartości (lub maksymalnych kwot wydatków) dla poszczególnych zadań, co jako działanie nierzetelne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 473-475, 1865-1875, 1939-2239)

Odmienne niż w przypadku porozumień z ZUK w latach 2021-2023, w roku 2024 Gmina zawarła ze spółką PUK umowę wykonawczą, określającą zasady realizacji przez spółkę zadań własnych Gminy z zakresu utrzymania dróg, mostów, przepustów i kanalizacji deszczowej na jej terenie. Podstawą do zawarcia umowy była uchwała Rady nr XXXVII/328/16 z 29 września 2016 r. w sprawie utworzenia jednoosobowej spółki prawa handlowego. W umowie określono zasady rozliczania rekompensaty z tytułu realizacji zadań własnych gminy, a także zobowiązano spółkę do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający rozdzielenie przychodów i kosztów oraz wpływów i wydatków dotyczących powierzonego zadania. Gmina nie przeprowadziła przed zawarciem postępowania w trybie konkurencyjnym, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz – *powyższe zadanie jest przedmiotem działalności wpisanym w akcie założycielskim PUK*.

NIK, nie kwestionując możliwości realizowania zadań własnych Gminy poprzez spółkę komunalną, wskazuje że Gmina zawarła z PUK 14 lutego 2024 r. umowę wykonawczą (MK.2.2024.APR), w sytuacji, gdy w strukturze organizacyjnej PUK funkcjonował jedynie Dział Wywozów i Dział Transportu, a zasadnicza działalność spółki dotyczyła wykonywania zadań w zakresie komunikacji miejskiej oraz wywozu odpadów, sama zaś spółka nie dysponowała parkiem sprzętowym umożliwiającym realizację takiego zadania. Zdaniem NIK, co do zasady, stroną takiego porozumienia powinien być wyłącznie podmiot zdolny do jego wykonania. Burmistrz wyjaśnił, że *powyższe zadanie jest przedmiotem działalności, wpisanym w akcie założycielskim spółki PUK. Wolą właściciela jest aby PUK rozszerzał swoją działalność o kolejne obszary. W modelu docelowym rekonfiguracji spółek, cały omawiany obszar ma zostać przeniesiony z ZUK do PUK, z kolei w okresie przejściowym PUK zawiera z ZUK współpracę umożliwiającą tymczasowe wykorzystanie potencjału drugiej spośród wskazanych spółek w celu wykonywania tych zadań. Stąd też pewność Gminy, że PUK będzie dysponował pełną zdolnością do realizacji powierzonych zadań.*

(akta kontroli str. 473-475, 1859-1875, 1939-2239, 2340-2407)

Porozumienia ze spółką ZUK z lat 2021-2023, zawarte zostały bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym. Burmistrz wyjaśnił, że *nie były zawierane w wyniku postępowania w trybie konkurencyjnym ponieważ zadania te zostały powierzone spółce przez Gminę, a ich realizacja odbywała się na podstawie ww. umów (porozumień) wykonawczych określających zasady realizacji powierzonych zadań*. NIK wskazuje, że spółka ZUK w tym samym okresie (w latach 2021-2023) realizowała tożsame usługi⁵⁹ (obejmujące profilowanie dróg gruntowych) na zlecenie dwóch sąsiednich gmin: Puszczycowo i Stęszewa, co miało ten skutek, że mimo stuprocentowego udziału Gminy w kapitale zakładowym ewentualne zlecenia powinny być udzielane spółce ZUK w wyniku wyboru w trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W akcie założycielskim spółki ZUK wskazano, że *zawijazwana Spółka jest spółką powoływana w celu realizacji zadań własnych Gminy Mosina*.

(akta kontroli str. 462-469, 1859-1864, 2340-2407, 2419-2539)

W latach 2021-2024 (I kwartał) wydatkowano łącznie 5 766 739,76 zł⁶⁰ w ramach wydatków bieżących na utrzymanie dróg gminnych, obejmujących m.in. zakup usług remontowych i usług profilowania dróg. Z tego w latach⁶¹ 2022-2024 (I kwartał) wydatki na drogi publiczne wyniosły 2 194 655,23 zł, a drogi wewnętrzne – 1 629 546,87 zł.

Całkowita powierzchnia dróg nieutwardzonych (publicznych i wewnętrznych) na terenie Gminy wynosiła (wg stanu na 31 grudnia 2023 r.) 2 887 560 m². W wykazie dróg nieutwardzonych objętych sezonowym profilowaniem (wiosennym i jesiennym) w 2023 r. znajdowało się 415 odcinków dróg o łącznej długości 170,08 km i powierzchni 728 061,6 m² (tj. 25,2% powierzchni wszystkich dróg nieutwardzonych). W latach 2021-2022 powierzchnia dróg uwzględnionych w wykazie, jako odcinki objęte profilowaniem wynosiła odpowiednio: 724 928,6 m² i 730 789,6 m². Udział ujętych w ww. wykazach dróg, położonych poza granicami administracyjnymi miasta Mosina wyniósł od 77,6% w 2021 r. do 78,7% w roku 2023.

W latach⁶² 2021, 2022 i 2023 profilowanie sezonowe w danym roku wykonano na długości 261, 242 i 191 km dróg, co przekładało się na odpowiednio 1 105 690 m², 1 022 786 m², 809 078 m² powierzchni dróg nieutwardzonych. Natomiast profilowanie doraźne⁶³ przeprowadzono na długości 11 km dróg w roku 2021, 9 km w roku 2022, 63 km w roku 2023 i 64 km w 2024 r. (do 30 marca). W tym okresie w drogi nieutwardzone wbudowano odpowiednio 1 628, 2 415, 2 803 i 774 tony kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie.

W opisie przedmiotu zamówienia, w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usług mechanicznego profilowanie dróg nieutwardzonych na terenie Gminy⁶⁴ w roku 2024 r. określono, że ilość kruszywa przewidzianego do wbudowania w drogi wynosić będzie 100 ton. Natomiast w opisie zamówienia⁶⁵ dotyczącego tożsamej usługi ale obejmującej jedynie profilowanie wiosenne i wyłącznie część Gminy (tereny za Wartą) ustalono wymaganą ilość kruszywa na 50 ton. Tymczasem z dokumentów dotyczących zlecenia przez zarządcę dróg równania dróg o charakterze interwencyjnym wynikało, że przewidziana ilość kruszywa (50 t)

⁵⁹ A także usługi wywozu odpadów.

⁶⁰ Wydatki na usługi remontowe i zakup pozostałych usług – bieżące utrzymanie dróg w 2021 r. wyniosły 1 903 035,58 zł, w 2022 r. – 1 542 933,39 zł, a w 2023 r. – 1 832 499,96 zł.

⁶¹ W roku 2021 r. nie zastosowano podziału wydatków na drogi publiczne (60016) i wewnętrzne (60017).

⁶² W roku 2024 r. nie realizowano profilowania sezonowego.

⁶³ Powierzchnia (w m²) dróg objętych profilowaniem awaryjnym wyniosła odpowiednio: 48 304, 39 867, 268 407, 270 911.

⁶⁴ Postępowanie nr BZP.271.3.2024 z 23 lutego 2024 r.

⁶⁵ Postępowanie nr BZP.271.8.2024 z 9 kwietnia 2024 r.

zużywana była niekiedy na jedną tylko drogę lub jej odcinek (np. ul. Północna w Rogalinku w listopadzie 2023 r.), a w innych przypadkach wbudowano jednorazowo nawet 10 t (ul. Klonowa w Mosinie w kwietniu 2023 r.). Określenie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wymaganej ilości kruszywa na poziomie 100 t oznaczało, że zaplanowano wbudowanie zaledwie 6,1% surowca faktycznie zużytego w 2021 r., czy nawet 3,6% w odniesieniu do roku 2023, co jako nierzetelne oszacowanie potrzeb zamawiającego związanych z utrzymaniem dróg nieutwardzonych opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jakkolwiek koszty profilowania sezonowego pozostawały na zbliżonym poziomie od 489 599,39 zł w roku 2021 do 437 873,19 zł w roku 2023, to pomiędzy 2021 r. a 2023 r. nastąpił 564% wzrost wydatków związanych z profilowaniem awaryjnym, które w 2021 r. wynosiły 27 330,62 zł i 181 577,30 zł (w 2023 r.). Natomiast do 30 marca 2024 r. wydatkowano 193 268,20 zł na usługi profilowania awaryjnego. Podobnie z kosztami usług wbudowania w drogi nieutwardzone kruszywa łamanego przez ZUK, które w 2021 r. wyniosły 170 217,78 zł, w 2022 r. 278 971,12 zł, a w 2023 r. – 372 389,66 zł. W pierwszych trzech miesiącach 2024 r. wydatkowano na ten cel 109 262,86 zł.

Profilowanie dróg nieutwardzonych sezonowym (wiosennym i jesiennym) oraz doraźnym (tzw. awaryjnym), a także wbudowywanie kruszywa łamanego realizowała na zlecenie Gminy spółka ZUK. Łączna wartość tych usług wykonanych przez ZUK wyniosła 687 147,79 zł w roku 2021, 780 549,25 w roku 2022, 991 840,15 zł w roku 2023. W 2024 r. (do 30 marca) zadanie to zrealizowała spółka PUK, za kwotę 302 531,06 zł.

(akta kontroli str. 212-318, 462-469, 1907-1911, 1930-1931, 1939-2339, 2540-2560)

Na wybranych odcinkach dróg⁶⁶ w Daszewicach (drogi wewnętrzne), mimo że dwie z nich objęte były wiosennym profilowaniem⁶⁷, stwierdzono występowanie rozległych zastoisk wody, zakrywających większą część jezdni (ul. Słoneczna, Pogodna), licznych pojedynczych zadoleń wypełnionych wodą (ul. Słoneczna, Pogodna, Lipowa, Klonowa). Cztery z pięciu dróg nie były wyposażone w urządzenia odwadniające, przy czym nawierzchnie trzech (ul. Pogodna, Lipowa, Klonowa) były wyraźnie wyprofilowane do środka lub bocznej krawędzi, co umożliwiałoby spływ wody opadowej, zgodnie ze spadkiem drogi.

W Rogalinku stan trzech dróg (ul. Świerkowa, Sikorskiego, Północna) był zróżnicowany, jednakże na większości odcinków (ul. Świerkowa, Północna, Sikorskiego) występowały liczne zastoiska wody i nierówności, mimo że dwie drogi (Sikorskiego i Północna) objęte były wiosennym profilowaniem. Na ul. Sikorskiego zastoiska wody pokrywały całą szerokość jezdni, a na niektórych odcinkach nie występowały. W kilku miejscach w ciągu ulicy znajdowały się urządzenia odprowadzające wodę (studnie szczelne) i tam nie występowały zastoiska wody. Ostatnie profilowanie ww. dróg przeprowadzono 1 marca 2024 r.

Spośród 13 odcinków dróg⁶⁸ na terenie miasta Mosina dwie drogi objęte były wiosennym profilowaniem⁶⁹ (Chopina i Podgórna). Na drogach o nawierzchni

⁶⁶ Oględzinom w dniu 23 maja 2024 r. poddano 22 odcinki dróg nieutwardzonych i utwardzonych, których utrzymanie należało do Referatu Mienia Komunalnego, znajdujących się w miejscowościach: Daszewice (Klonowa, Kasztanowa, Słoneczna, Lipowa, Pogodna), Rogalinek (Sikorskiego, Północna, Świerkowa), Mosina (Wodna, Kopernika, Chopina, Górskiego, Grottgera, Kwiatowa, Podgórna, Klonowa, Iwaszkiewiczza, Gombrowicza, Nałkowskiej, Gałczyńskiego), Krosinko (Magnoliowa). W tym 12 o statusie dróg wewnętrznych i osiem o statusie dróg publicznych. W trakcie oględzin dróg miały miejsce opady atmosferyczne (deszcz) z różnym natężeniem. Bezpośrednio przed oględzinami również występowały opady atmosferyczne, co miało wpływ na odnotowanie w trakcie czynności licznych zastoisk wody i wyraźnych nierówności dróg.

⁶⁷ W lutym i marcu 2024 r.

⁶⁸ Osiem dróg publicznych i pięć wewnętrznych.

⁶⁹ W lutym, marcu i kwietniu 2024 r.

utwardzonej (częściowo ul. Chopina, Wodna, Kopernika) nie stwierdzono zastoisk wody, czy widocznych uszkodzeń nawierzchni brukowanej. Przy kratkach ściekowych znajdowały się drobne gałązki, piasek, liście i igliwie, co wskazywało na odprowadzanie wód opadowych. Na drogach nieutwardzonych znajdowały się duże zastoiska wody (ul. Gombrowicza, Klonowa) lub liczne mniejsze (ul. Klonowa, Podgórna, Iwaszkiewicza, Gombrowicza). Z wyjątkiem ul. Iwaszkiewicza nie stwierdzono stojącej wody w bezpośrednim sąsiedztwie wbudowanych w drogi studni szczelnych (ul. Magnoliowa, Chopina, Podgórna, Nałkowskiej, Gombrowicza). Na ul. Strzeleckiej miejscami nawierzchnia była wyraźnie uzupełniona i wyrównana kruszywem – w tych miejscach nie było widocznej zalegającej wody; podobnie na ul. Nałkowskiej w Mosinie. Mimo, że na pięciu poddanych oględzinom drogach⁷⁰ wykonano profilowanie interwencyjne (w okresie od lutego do kwietnia 2024 r.), nie uzyskano poprawy stanu nawierzchni dróg, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 281-284, 473-487, 504-526)

W dniu 31 stycznia 2024 r. zlecono⁷¹ ZUK awaryjne profilowanie 57 dróg⁷² na terenie Gminy. Mimo, że 44 z nich były ujęte w wykazie dróg zaplanowanych do profilowania na jesieni 2023 r., to tylko w odniesieniu do dziesięciu dróg rzeczywiście wykonano równanie⁷³. W poszczególnych zleceniach przekazywanych spółkom ZUK (lata 2021-2023) lub PUK (w 2024 r.) zawierano wykaz dróg lub ich odcinków, przy czym w piśmie kierowanym do wykonawcy wskazywano *UWAGA: Zlecenie dotyczy tylko tych dróg, których stan wymaga profilowania*. Burmistrz wyjaśnił, że *w ww. zapis ma na celu bieżące ustalanie dróg lub ich odcinków, które można pominąć przy realizacji zlecenia. Jest to spowodowane dynamicznie zmieniającym się stanem gruntu na drogach nieutwardzonych*.

(akta kontroli str. 281-284, 473-487, 504-526)

W toku kontroli Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu przekazała informacje, że w latach 2021-2024 (30 marca) na terenie Gminy miały miejsce łącznie 622 zdarzenia, do których zadysponowane zostały jednostki PSP oraz OSP, w tym pożary i inne miejscowe zagrożenia: kolizje, wypadki, potrącenia, powalone drzewa, zagrożenie karetki pogotowia (Krosinko, ul. Stęszewska, 4 lutego 2022 r.), wycieki substancji, zerwane linie energetyczne, zalane ulice, tunele i piwnice domów, itp. Kolizji, do których wezwano jednostki straży było łącznie 53, a wypadków 56.

Burmistrz wyjaśnił, m.in. że *ul. Stęszewska w Krosinku została wybudowana w ramach inwestycji gminnej w 2019 r. Utwardzeniem został objęty odcinek od drogi wojewódzkiej do ul. Piaskowej. Natomiast pozostały odcinek publicznej drogi gminnej, stanowiący własność Gminy Mosina, który nie został utwardzony (droga gruntowa) wynosi ok. 150m w kierunku lasu. Ww. droga nie wymagała objęcia profilowaniem jesiennym w 2022 r., gdyż nie odnotowano takiej konieczności. Dalszy odcinek drogi gruntowej, nie stanowi własności Gminy Mosina - stanowiąc obecnie tereny leśne Wielkopolskiego Parku Narodowego*.

⁷⁰ Tj. Kasztanowej i Lipowej w Daszewicach, Sikorskiego i Północnej w Rogalinku, Podgórną w Mosinie, tj. spośród wybranych do oględzin 20 odcinków dróg.

⁷¹ Pismo nr MK.7031.1.1.2024.TF.

⁷² w Mosinie: Chopina, Słoneczna, Sosnowa, Podgórna, Wybickiego, Chrobrego, Jagiellończyka, Mieszka I, Cybisa, Chelmońskiego, Skrzynecka, Rózańskiego i Krótka; w Krośnie: Krótka, Tylina, Kamienna, Tęczowa, Jesienna, Leśna i Pogodna; w Drużynie: Dębowa, Jodłowa i Choinkowa; w Borkowicach: Sosnowa, Ogrodowa, Topolowa i Makowa; w Krosinku: Malinowa i Nad Potokiem; w Rogalinku: Północna i Sikorskiego; w Rogalinie: Prezydiałna, Szkolna, Kosynierów i Nowa; w Radzewicach: Długa; w Mieczewie: Szeroka i Kamioneczka; w Czapurach: Dębowa i Promowa; w Daszewicach: Dolna, Pogodna, Lipowa i Kasztanowa.

⁷³ w Mosinie: Słoneczna, Sosnowa, Podgórna, Wybickiego; w Krośnie: Tylina; w Krosinku: Nad Potokiem; w Rogalinku: Północna, Sikorskiego; w Daszewicach: Lipowa, Kasztanowa.

(akta kontroli str. 1865-1875, 2561-2580)

W informacji z KM PSP w Poznaniu wykazano również interwencje w związku z koniecznością pompowania wody z zalewanych ulic. W latach 2021-2023 co roku straż pożarna interweniowała na ul. Wybickiego w Mosinie, jednokrotnie w 2021 r., czterokrotnie w 2022 r. oraz pięciokrotnie w roku 2023. W latach 2022-2023 w podobnej sprawie interwencje miały miejsce na ul. Jeziornej w Mosinie, tj. trzykrotnie w 2022 r. i dwukrotnie w roku 2023.

Burmistrz wyjaśnił, że z analizy przesłanych interwencji PSP i OSP w latach 2021-2024 wynika, że interwencje straży miały charakter incydentalny, wynikający ze zdarzeń nagłych, gwałtownych opadów atmosferycznych, które występowały na terenie gminy Mosina w przytoczonych datach zdarzeń. Burmistrz wyjaśnił, że *przedmiotowe lokalizacje są niezwykle problematyczne, z uwagi na naturalne ukształtowanie terenu - przeciwspadek niwelety drogi, w którym tworzą się zastoiska wody. Gmina Mosina podejmując działania interwencyjne w przedmiotowych lokalizacjach, wybudowała w latach poprzedzających ww. zdarzenia, studnie chłonne, których zadaniem jest przejęcie części wody opadowej w trakcie intensywnych opadów deszczu. Niezwykle istotnym i docelowym rozwiązaniem w eliminacji występowania ww. zdarzeń jest realizacja budowy dróg wraz z odwodnieniem. Na terenie osiedla „Nowe Krosno” na którym znajduje się ul. Wybickiego pod koniec 2020 roku został wybudowany zbiornik retencyjny (zadanie realizowane pn. „Budowa szczelnego zbiornika wód deszczowych dla odwodnienia dróg na osiedlu Nowe Krosno w Mosinie”). Gmina Mosina na ten cel, pozyskała dofinansowanie z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w wysokości 6 622 170, 55 zł. Dzięki ww., kosztownej i skomplikowanej inwestycji, otworzyła się możliwość podjęcia intensywnych prac projektowych a w dalszej kolejności, wykonania utwardzenia między innymi ul. Wybickiego w Mosinie.*

(akta kontroli str. 1865-1875)

W latach 2021-2024 (do 30 marca) zarejestrowano w Urzędzie 599 spraw z zakresu utrzymania dróg gminnych (198 – 2021 r., 146 – 2022 r., 200 – 2023 r., 55 – 2024 r.) Część z nich zarejestrowano z urzędu, w związku z działaniami Urzędu, jednakże większość założono na skutek korespondencji wpływającej. Pisma dotyczyły głównie stanu dróg, w tym wniosków mieszkańców utwardzenie dróg lub ponowne równanie dróg, w związku z brakiem oczekiwanych efektów wykonanych prac, zalegającej wody opadowej na drogach, zalewanych posesji, niesprawnych urządzeń drenarskich, czy niedrożnych przepustów drogowych (powodujących zalewanie posesji). W Urzędzie każdorazowo⁷⁴ udzielono odpowiedzi, informując o podjętych działaniach (wykonaniu profilowania, wykonaniu studni szczelnej, nawiezieniu kruszywa, itp.).

(akta kontroli str. 2612-2800)

W okresie objętym kontrolą, w ramach działań związanych z utrzymaniem sieci dróg na terenach zabudowy mieszkaniowej, w Gminie odnotowano zmiany stosunków wodnych, wpływających na stan zarządzanych dróg. We wszystkich sprawach podjęto działania⁷⁵ polegające na wezwaniu lub pouczeniu właściciela nieruchomości do zaprzestania odprowadzania wód opadowych z połaci dachu na drogę lub chodnik. Nie wszczynano jednakże w tych sprawach postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji na podstawie art. 234 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo

⁷⁴ Szczegółowym badaniem objęto 20 spraw z okresu objętego kontrolą.

⁷⁵ Pięć spraw, dotyczących ul. Pożegowskiej w Mosinie (dwie sprawy), Klonowej w Daszewicach, Magnoliowej w Krosinku, Pogodnej w Krośnie.

wodne⁷⁶, co jako niezgodne z ww. przepisem opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2581-2611, 2612-2630)

Na terenie Gminy nie funkcjonowały w okresie objętym kontrolą spółki wodne, a Gmina nie była zrzeszona w takiej spółce. Odnośnie do warunków gruntowo-wodnych na terenie Gminy, Burmistrz wyjaśnił, że nie były mu znane powody braku takiej aktywności. Burmistrz wyjaśnił, że *po objęciu funkcji w lutym 2023 r. (...) rozpoczął działania polegające na zdiagnozowaniu zagadnienia dotąd nierealizowanego, po czym przystąpiono do konsultacji i uzgodnień mających na celu organizację działalności spółek wodnych na terenie Gminy.*

Gmina nie zawierała porozumień z PGW Wody Polskie w zakresie kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych (art. 238 prawa wodnego), mających związek z zarządzaniem dróg na terenie zabudowy mieszkaniowej (w tym inwestycjami w zakresie budowy, remontów i utrzymania dróg gminnych) lub kanalizacją deszczową/ogólnospławną na terenach zabudowy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 1927-1929)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 1a. Na dwóch ulicach, które przebudowano w okresie objętym kontrolą, nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych z czerwca 2023 r., odnoszących się do gałęzi drzew w skrajni jezdni (ul. Sienkiewicza i ul. Piaskowa w Mosinie). Niewykonanie zaleceń pokontrolnych mimo upływu blisko 10 miesięcy było działaniem nierzetelnym.

W wyniku oględzin stwierdzono też, że na ul. Sienkiewicza w Mosinie znak D-6, umieszczony przed przejściem dla pieszych (na wysokości posesji nr 5) był przesłonięty przez gałęzie drzewa rosnącego w chodniku. Na ul. Piaskowej w Mosinie znaki D-6 i A-7 (umieszczone przed skrzyżowaniem z ul. Targową, na wysokości posesji nr 58) były przesłonięte przez gałęzie drzew rosnących poza drogą. Znak A-7 był niewidoczny z odległości kilkunastu metrów przed skrzyżowaniem. Znaki A-11A, T-1 i B-33 (ograniczenie do 30 km/h) – w kierunku do ul. Targowej do ul. Topolowej, widoczne były wprawdzie z chodnika, ale z poziomu drogi przesłonięte były przez drzewo rosnące w chodniku na wysokości posesji nr 2. Na odcinku ul. Piaskowej (pomiędzy ul. Gruszkową i Czeresniową) – na wysokości posesji nr 24/25 - stwierdzono przekrzywiony znak B-33 zamontowany na jednym słupku z ze znakami A-11A i T-1 (ograniczenie do 30 km/h).

W odniesieniu do stanu ul. Piaskowej Burmistrz wyjaśnił, że *budowa przedmiotowej ulicy (jezdni) na odcinku od ul. Targowej do ul. Topolowej w Mosinie, została zakończona w dniu 8 maja 2024 r. W bieżącym roku, Gmina w ramach zaplanowanych działań, zamierza dokonać wycinki drzew, wraz ze zmianą lokalizacji miejsc biologicznie czynnych oraz dokonać nowych nasadzeń. Na tę okoliczność Gmina uzyskała zezwolenie na usunięcie drzew w drodze decyzji wydanej przez Starostę Poznańskiego. W związku z powyższym, realizacja wyżej opisanych działań wyeliminuje zaistniały problem. Znak B-33 na ul. Piaskowej w Mosinie (pomiędzy ul. Gruszkową a ul. Czeresniową) został wyprostowany.*

⁷⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm., dalej: prawo wodne.

Odnosząc się do sytuacji na ul. Sienkiewicza Burmistrz wyjaśnił, że *na początku 2024 r., wprowadzono zmianę stałej organizacji ruchu, w związku z realizacją inwestycji polegającej na wybudowaniu ul. Sienkiewicza w Mosinie. Organ zarządzający ruchem, jakim dla dróg zaliczonych do kategorii gminnych na terenie gminy Mosina jest Starosta Poznański, w trakcie odbioru przedmiotowej organizacji ruchu, nie wniósł uwag dotyczących konieczności oznakowania drzew na przedmiotowej ulicy. W związku z budową ul. Sienkiewicza, prowadzoną na początku 2024 r., wstrzymano się z działaniami pielęgnacyjnymi, dotyczącymi utrzymania zieleni, na przedmiotowym obszarze. Prace zaplanowano do realizacji w najbliższych miesiącach.*

(akta kontroli str. 492-503, 631-644, 1126-1543, 1865-1875)

1b. Na pięciu⁷⁷ drogach (o nawierzchni nieutwardzonej) nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych z ostatnich przeglądów stanu technicznego dotyczących wykonania elementów odwodnienia dróg (wykonania rowów).

Burmistrz wyjaśnił, że *z uwagi na ograniczone środki finansowe, w przypadku ulic Sienkiewicza, Klonowej, Podgórznej, Chopina w Mosinie i Nadleśnej w Krośnie, skupiono uwagę na konieczności wyprofilowania drogi i bieżącego poprawiania stanu przejezdności.* Burmistrz wyjaśnił również, że w odniesieniu do trzech dróg (Klonowa, Podgórzna i Chopina w Mosinie) nie było możliwości ich wykonania z uwagi na ograniczenia terenowe i wieloletnie drzewa. Trzy drogi (Sienkiewicza w Mosinie, Różana i Łąkowa w Pecnej) zostały przebudowane w ostatnim roku i posiadały odwodnienie, a na ul. Nadleśna w Krośnie nie ma możliwości ich wykonania z uwagi na ograniczenia terenowe, przy czym wskazał, że obecnie procedowany był projekt jej budowy.

(akta kontroli str. 507-526, 536-663, 1126-1543, 1865-1875)

NIK wskazuje, że uwagi dotyczące drzew w skrajni dróg zgłosiła osoba przeprowadzająca na zlecenie Gminy okresowe kontrole stanu dróg, posiadająca uprawnienia w zakresie kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności drogowej. Bieżące wykonywanie wniosków pokontrolnych ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowników dróg.

2. Porozumienia na rok 2021 i rok 2022, których przedmiotem było zlecenie spółce ZUK zadań w zakresie robót i usług związanych z utrzymaniem dróg, mostów, przepustów i kanalizacji deszczowej zawarto ze spółką ZUK bez określenia całkowitej wartości umowy, ani wartości (lub maksymalnych kwot wydatków) dla poszczególnych zadań objętych tą umową.

Zgodnie z art. 46 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki. W art. 254 pkt 3 ww. ustawy określono, że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do dokonywania wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Natomiast w art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy sformułowany został obowiązek dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Burmistrz wyjaśnił, że *do roku 2023 porozumienia ze spółką gminną były podpisywane bez dokładnego określenia kwoty, ponieważ przyjęto, że*

⁷⁷ Drogi o numerach: G333122P, G333057P, G333108P, G333024P, G333377P, wybrane z dziewięciu objętych badaniem.

wystarczającą podstawą rozliczeń będą stawki jednostkowe. Burmistrz (...) od 2023 r., w celu polepszenia poprawności wydatkowania środków gminnych, wprowadził zmiany w porozumieniach (...), dodając zapisy ograniczające wartości przedmiotu porozumienia. Z tego względu oraz mając na uwadze liczne zmiany w budżecie gminy, wynika konieczność wielokrotnego aneksowania przedmiotowego porozumienia.

Burmistrz wyjaśnił, że zarówno w 2021 r. jak i w 2022 r., podpisanie porozumień z Zakładem Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Mosinie, było wynikiem analizy, negocjacji i wielu rozmów z przedstawicielami Spółki. W przedmiotowych porozumieniach zostały określone kwoty jednostkowe za realizację poszczególnych prac oraz opisano jakich zadań ww. porozumienia mają dotyczyć. Wysokość środków przeznaczonych na utrzymanie dróg na terenie gminy Mosina, została uchwalona przez Radę Miejską w Mosinie. Wykonanie budżetów lat 2021-2022 na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu za dany rok zostały pozytywnie zaopiniowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową bez wskazania przekroczeń, co potwierdzają również sprawozdania budżetowe za ww. lata. Należy podkreślić, że lata 2021 i 2022 były szczególne z uwagi na wprowadzony stan epidemii spowodowany zakażeniami SARS-CoV-2. Z uwagi na niecodzienną sytuację, trudno było przewidzieć jaki zakres prac będzie mógł zostać zrealizowany.

(akta kontroli str. 462-469, 473-475, 1859-1864, 2340-2407, 2419-2539)

NIK przyznaje, że kluczowym aspektem – przy zaciąganiu zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych – jest dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, a w latach objętych kontrolą w Gminie nie doszło do przekroczeń planu. Jednakże trudno oczekiwać, by to kontrahent weryfikował, czy łączna wysokość wykonanych usług przekroczyła granice kwot określonych aktualnie w planie finansowym gminy. Może być to dodatkowe utrudnione ze względu na kilkukrotne zmiany dokonywane w ciągu roku w planie wydatków (zmniejszenia). Dlatego całkowita wartość umowy powinna wprost z niej wynikać. Zwrócić uwagę należy, że gdyby spółka ZUK, np. w 2021 r., wykonała profilowanie sezonowe dróg każdorazowo w pełnym zakresie⁷⁸ (dla wszystkich odcinków dróg objętych wykazem na dany rok) to nastąpiłoby przekroczenie planu wydatków, które zrealizowano na poziomie 99,35%.

Podkreślić przy tym należy, że już w porozumieniu z ZUK na 2023 r. oraz w umowie wykonawczej ze spółką PUK z 2024 r. zawarto postanowienia określające graniczną wartość usług objętych porozumieniem. W związku z tym, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w ww. zakresie.

3. W opisie przedmiotu zamówienia, w postępowaniu nr BZP.271.3.2024 o udzielenie zamówienia publicznego na usług mechanicznego profilowania dróg nieutwardzonych na terenie Gminy w roku 2024 r. nierzetelnie określono potrzeby zamawiającego w zakresie ilości kruszywa przewidzianego do wbudowania w drogi nieutwardzone. Określono, że ilość tego kruszywa wynosić będzie 100 ton, co stanowiło zaledwie 6,1% surowca faktycznie zużytego w 2021 r. lub 3,6% w odniesieniu do roku 2023.

Oszacowanie potrzeb zamawiającego związanych z tą usługą, w ramach utrzymania dróg nieutwardzonych, było nierzetelne, a przyjęcie, że zmniejszenie zakresu profilowania sezonowego (zleconego w wyniku przetargu) miało być

⁷⁸ Dwukrotne profilowanie 724 928,6 m² oznaczałoby, że wyrównano w ciągu całego roku 1 448 857,2 m², natomiast rzeczywiście w 2021 r. wyprofilowano 1 105 690 m² dróg nieutwardzonych.

uzupełnione interwencyjnymi działaniami realizowanymi przez gminną spółkę – nieuzasadnione pod względem oszczędnego wydatkowania środków.

Podobnie w opisie zamówienia (postępowanie nr BZP.271.8.2024) dotyczącego tożsamej usługi ale obejmującej jedynie profilowanie wiosenne i wyłącznie część Gminy (tereny za Wartą) - wymaganą ilość kruszywa ustalono na 50 ton.

Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina Mosina w wielu miejscach lokalnie, w miarę bieżących potrzeb, wbudowuje KŁSM. Dokonuje się tego, gdzie np. doszło do uplastycznienia gruntu, lub gdzie materiał został wyflukany po opadach deszczu, lub gdzie wystąpiły zaniżenia na wlocie w drogę nieutwardzoną lub zjazd w drogę wewnętrzną. Przy tego typu pracach, często nie występuje konieczność zastosowania równiarki drogowej. Na podstawie posiadanej umowy wykonawczej MK.2.2024. APR, prace mogą być realizowane przez Spółkę, w trybie pilnym. Ww. miejsca, nie wymagają dodatkowego uzupełniania materiału podczas profilowania. Dzięki opisanemu działaniu, nie zachodzi konieczność większego uzupełniania materiału podczas profilowania dróg.*

Burmistrz wyjaśnił, że *tym samym, wbudowanie KŁSM podczas sezonowego profilowania (wiosennego i jesienno) zakłada wbudowanie materiału jedynie w miejscach najbardziej tego wymagających, gdzie nie daje się wykorzystać materiału miejscowego do uzyskania właściwego profilu drogi. Na początku roku określając przedmiot zamówienia w postępowaniu BZP.271.3.2024 przyjęto, że zarówno dla terenów gminy Mosina położonych za rzeką Wartą oraz tych położonych przed rzeką, osobno zostanie wbudowane 100t kruszywa. Natomiast, z uwagi na konieczność ponownego przeprowadzenia omawianego postępowania oraz wysokie stawki jednostkowe jakie zaproponował oferent za wyprofilowanie 1m² drogi, zdecydowano się ograniczyć zakres prac do wbudowania mniejszej ilości materiału.*

(akta kontroli str. 212-318, 1865-1875, 2540-2560)

Zdaniem NIK założenie, że uzasadnione było zlecenie mniejszego zakresu prac wykonawcy wyłonionemu w przetargu, niż dotychczas przekazywanych spółce ZUK, nie wynikało z rzetelnie przeprowadzonej analizy, w ramach której wzięto by pod uwagę ilość kruszywa zużytego w poprzednich latach. Zmniejszenie zakresu profilowania sezonowego – zleconego w wyniku przetargu - miało być uzupełnione będzie interwencyjnymi działaniami realizowanymi przez gminną spółkę. Tymczasem Spółka (zgodnie z porozumieniami) wykonywała profilowanie awaryjne po stawce wyższej niż sezonowe. W przypadku wykonywania prac poza granicami miasta Mosina do ceny usługi realizowanej przez spółkę doliczane były koszty dojazdów. Jednocześnie w obu ww. postępowaniach jednym z kryteriów oceny ofert (waga 40) był termin gwarancji na wykonane profilowanie, natomiast w porozumieniach zawieranych ze spółką ZUK określano jedynie wymóg wykonywania przedmiotu zadania z należytą starannością, zgodnie z obowiązującymi polskimi normami i przepisami prawa.

4. W okresie objętym kontrolą, pięć spraw dotyczących odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne prowadzone były z pominięciem przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁹. Burmistrz nie wydał decyzji nakazujących właścicielom gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom i ustalających termin wykonania tych czynności, do czego obowiązał art. 234 ust. 3 ustawy prawo wodne.

⁷⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: kpa.

We wszystkich sprawach podjęto działania polegające na wezwaniu lub pouczeniu właściciela nieruchomości do zaprzestania odprowadzania wód opadowych z połąci dachu na drogę lub chodnik.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie prowadziła takich postępowań, jednakże wzywano pisemnie właścicieli posesji prywatnych do podjęcia stosownych działań. Burmistrz wyjaśnił, że skutecznie doprowadzono do zaniechania odprowadzania wód opadowych z na drogi publiczne.

(akta kontroli str. 1927-1929, 2612-2800)

NIK wskazuje, że podjęcie postępowania administracyjnego w celu wydania decyzji w takich sprawach jest – w związku z przywołanym art. 234 ust. 3 ustawy prawo wodne - elementem obligatoryjnym. 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.

5. Przeprowadzenie - w okresie od lutego do kwietnia 2024 r. - interwencyjnego profilowania dróg: Kasztanowej i Lipowej w Daszewicach, Sikorskiego i Północnej w Rogalinku, Podgórnego w Mosinie nie przyniosło trwałej poprawy stanu nawierzchni tych dróg. W wyniku oględzin dokonanych 23 maja 2024 r. stwierdzono:

- w Daszewicach: występowanie rozległych zastoisk wody, zakrywających większą część jezdni (ul. Słoneczna, Pogodna), licznych pojedynczych zadoleń wypełnionych wodą (ul. Słoneczna, Pogodna, Lipowa, Klonowa);
- w Rogalinku: stan ul. Sikorskiego i Północnej był zróżnicowany, jednakże na większości odcinków występowały liczne zastoiska wody i nierówności;
- w Mosinie: na ul. Podgórnego liczne mniejsze zastoiska wody.

Burmistrz wyjaśnił, że większość dróg cechuje się brakiem możliwości wykonania rowów odwadniających, które umożliwiłyby odprowadzenie wód opadowych, z uwagi na ograniczenia terenowe, oraz profil podłużny (wynikający z naturalnego ukształtowania terenu), który sprzyja szybszej degradacji drogi. Z tego względu drogi te wymagają częstszych interwencji niż pozostałe.

(akta kontroli str. 281-284, 473-487, 504-526, 1865-1875)

NIK zauważa, że działania związane z utrzymaniem dróg, polegające na profilowaniu nawierzchni i uzupełnianiu ubytków kruszywem mają charakter tymczasowy, a warunki terenowe istotnie wpływają na stan nawierzchni. Niemniej, z uwagi na to, że we wszystkich przypadkach od ostatniego równania do dnia oględzin nie upłynęło więcej niż trzy miesiące (lub niecały miesiąc), NIK zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru nad jakością wykonanych prac lub rozważenie zastosowania innych rozwiązań technicznych (np. płytowanie).

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina prawidłowo realizowała inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej na terenach zabudowy mieszkaniowej. Przeprowadzono postępowania zakończyły się wyborem wykonawców ww. inwestycji, a roboty zostały zrealizowane co do zasady terminowo. Stan techniczny zakończonych i użytkowanych przedsięwzięć odpowiadał

obowiązującym wymogom, co zostało potwierdzone przez powołanych każdorazowo inspektorów nadzoru inwestorskiego.

Jednakże w opisie przedmiotu zamówienia na usługi mechanicznego profilowania dróg nieutwardzonych na terenie Gminy w roku 2024 r. nierzetelnie określono potrzeby zamawiającego w zakresie ilości kruszywa przewidzianego do wbudowania w drogi nieutwardzone. Określono, że ilość tego kruszywa wynosić będzie 100 ton, co stanowiło zaledwie 6,1% surowca faktycznie zużytego w 2021 r. lub 3,6% w odniesieniu do roku 2023. Przeprowadzone profilowanie wybranych pięciu dróg nie przyniosło trwałej poprawy stanu nawierzchni tych dróg (występowanie mniej lub bardziej rozległych zastoisk wody na całych odcinkach), co stwierdzono po niecałych trzech miesiącach od zakończenia tych prac.

Nie zrealizowano zaleceń pokontrolnych, odnoszących się do stanu technicznego siedmiu dróg, mimo upływu niemal 10 miesięcy od ostatniej kontroli. W porozumieniach na lata 2021-2022, których przedmiotem było zlecenie spółce ZUK zadań w zakresie robót i usług związanych z utrzymaniem dróg, nie określono całkowitej wartości umowy, ani wartości (lub maksymalnych kwot wydatków) dla poszczególnych zadań objętych tą umową, co nie odpowiadało zasadzie zaciągania zobowiązań do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki.

W pięciu sprawach dotyczących odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne nie przeprowadzono postępowań administracyjnych, które umożliwiałyby wydanie decyzji nakazujących właścicielom gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom i ustalających termin wykonania tych czynności.

IV. 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	<ol style="list-style-type: none">1. Przyjęcie planu rozwoju sieci drogowej na terenie Gminy.2. Podjęcie działań zmierzających do dokonania korekty uchwały nadającej numery drogom publicznym na terenie Gminy przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego oraz zaktualizowania ewidencji dróg w zakresie numeracji dróg publicznych.3. Uzupelnienie elektronicznej ewidencji dróg o wykaz dzienników objazdów prowadzonych w formie tradycyjnej.4. Dokonywanie oszacowania potrzeb zamawiającego związanych z utrzymaniem dróg nieutwardzonych w sposób uwzględniający rzetelne ich określenie, z uwzględnieniem zasady oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.5. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia trwalszego efektu profilowania dróg nieutwardzonych na terenie Gminy.6. Zapewnienie właściwego trybu prowadzenia spraw dotyczących odprowadzania przez właścicieli nieruchomości wód opadowych na drogi publiczne.7. Podjęcie, w miarę możliwości finansowych Gminy i uwarunkowań technicznych, działań w celu wykonania zaleceń pokontrolnych, wynikających z okresowej kontroli stanu technicznego dróg.
Uwagi	NIK nie formułuje uwag.

V. 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 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 Iwanicki
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Karolina Wirszyc-Sitkowska
/podpisano elektronicznie/