



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.1.3.2024

Pan
Marian Szkudlarek
Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz
Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu
Rynek 1, 62-020 Swarzędz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu Rynek 1, 62-020 Swarzędz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Szkudlarek, Burmistrz ² Miasta i Gminy Swarzędz, od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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
Kontrolerzy	Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/47/2024 z 28 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd lub UMiG.

² Dalej: Burmistrz.

³ Do 3 lipca 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarządca drogi podejmował działania w zakresie utrzymania odpowiedniego stanu technicznego dróg umożliwiając ich wykorzystywanie zgodnie z przeznaczeniem, interesem społecznym, szczególnie mieszkańców terenów zabudowy mieszkalnej, jednak w przypadku części dróg skuteczność tych działań była obniżona. Pogorszone właściwości eksploatacyjne infrastruktury drogowej skutkowały obniżeniem komfortu ich użytkowania i wynikały w głównej mierze z lokalnych skomplikowanych warunków gruntowo-wodnych. Na stan techniczny dróg i ich degradację mógł mieć również wpływ – stwierdzony w wyniku oględzin - ruch pojazdów ciężkich, którego prowadzenie po drogach nieutwardzonych nie było regulowane obowiązującą organizacją ruchu.

W Urzędzie zapewniono możliwość organizacyjną realizacji zadań zarządcy dróg gminnych. Jednakże część tych zadań wykonywano nierzetelnie lub nie odnosiły się do wszystkich dróg gminnych, tj.:

- nie zapewniono opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej, nie poddawano okresowej weryfikacji istniejącego,
- nie zapewniono nadania wymaganej numeracji wszystkim drogom,
- prowadzona ewidencja dróg nie obejmowała wszystkich dróg a jej forma była niekompletna,
- sporządzane informacje o drogach i przekazywane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zawierały nieaktualne dane,
- obowiązkowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego poddawano jedynie część dróg gminnych, a kontrolom stanu technicznego (wymaganym co najmniej raz w roku) żadnej z nich.

Gmina rzetelnie ustalała potrzeby inwestycyjne i utrzymaniowe zarządzanej sieci dróg, w tym zlokalizowanej na terenach zamieszkania. W planowaniu działań utrzymaniowych zarządca drogi uwzględniał potrzeby lokalnej społeczności. Z kolei podjęte działania inwestycyjne wynikały z przyjętego katalogu zadań ujętych w dokumentach strategicznych jednak ich przebieg był opóźniony w stosunku do przyjętych podstawowych terminów. Na wydłużenie terminów ich realizacji wpływ miały nieprzewidziane okoliczności oraz sytuacje niezależne od wykonawców prac projektowych i robót wykonawczych. W żadnym z zadań Gmina nie egzekwowała przewidzianej warunkami umów odpowiedzialności wykonawcy za nieterminowe wykonanie zobowiązań i nie nałożyła kar umownych na wykonawców. W przypadku jednego z zadań stwierdzono powołanie pełnomocnika inwestora w terminie uniemożliwiającym mu realizacji pełnego zakresu obowiązków określonych w umowie. Zarządca drogi, pomimo opracowania i stosowania specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, nie wymagał od wykonawców robót utrzymaniowych przedstawiania wyników określonych w nich pomiarów i badań.

Zarządca dróg podejmował próby zaangażowania do budowy lub przebudowy dróg publicznych spowodowanych inwestycją niedrogową inwestora tego przedsięwzięcia. Ponadto w przypadkach stwierdzonych uszkodzeń nawierzchni dróg przez ruch pojazdów, związany z prowadzoną działalnością gospodarczą, wzywał przedsiębiorców do ich naprawy. Burmistrz prawidłowo przejmował wydzielone przez właściciela nieruchomości działki pod drogi publiczne.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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. Zadania zarządcy dróg gminnych realizowali pracownicy Wydziału Infrastruktury Drogowej⁶ oraz Wydziału Inwestycji UMiG. Bezpośredni nadzór nad ww. wydziałami sprawował Pierwszy Zastępca Burmistrza.

(akta kontroli str. 24-124)

Do zadań WID należało m.in. planowanie budżetu wraz z koordynacją zadań związanych z utrzymaniem dróg oraz infrastruktury drogowej, prowadzenie spraw w zakresie utrzymania pasów dróg, w tym m.in. równanie, profilowanie i uzupełnianie kruszywem dróg gruntowych, naprawy częściowe nawierzchni bitumicznych, awaryjna stabilizacja dróg gruntowych płytami betonowymi, utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego, remonty nawierzchni z kostki brukowej dróg i ciągów komunikacyjnych, prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z naruszeniem stanu wód na gruntach zgodnie z przepisami Prawa Wodnego, przygotowaniem projektów stałej organizacji ruchu oraz przekazywaniem ich do zaopiniowania przez starostę, przeprowadzanie pięcioletnich przeglądów dróg oraz przeprowadzanie bieżących wizji terenowych związanych z koordynowanymi pracami oraz zgłoszeniami dotyczącymi stanu infrastruktury drogowej. Z kolei do zadań Wydziału Inwestycji⁷ należało m.in. planowanie, przygotowanie, realizacja i nadzór nad zadaniami inwestycyjnymi Gminy, przygotowanie i przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, sporządzanie wniosków o udzielenie zamówienia publicznego wraz z opisem przedmiotu zamówienia, sporządzanie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane w oparciu o dokumentację budowlaną i wykonawczą oraz specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych, przekazanie placu budowy z niezbędną dokumentacją oraz dziennikiem budowy, udział w radach budowy, ścisła współpraca z kierownikami budów i inspektorami nadzoru inwestorskiego oraz udział w odbiorach częściowych i końcowych realizowanych zadań.

Ponadto do zadań Wydziału Architektury i Urbanistyki należało m.in. opracowanie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, a do zadań Wydziału Geodezji i Nieruchomości m.in. prowadzenie postępowań cywilnoprawnych w sprawach zagadnień związanych ze sprawami odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa. Burmistrz pisemnie upoważnił Pierwszego Zastępcę do realizacji wszystkich zadań zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 76-81)

Zadania z zakresu zarządzania drogami na koniec I kwartału 2024 r. realizowało 12 pracowników WID i WI⁸. 11 legitymowało się wykształceniem wyższym, z czego troje⁹ techniczne w specjalności budownictwa dróg i mostów, cztery w specjalności ochrona środowiska i inżynieria środowiska, a dwie gospodarka przestrzenna. Żaden z pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych do sprawowania samodzielnych funkcji w procesie budowlanym. Pracownicy WID i WI w latach 2021-2024 uczestniczyli w 35 tematach szkoleniowych w zakresie realizowanych obowiązków służbowych m.in. dotyczących prawa budowlanego, naruszania stanu wód

⁶ Dalej: WID.

⁷ Dalej: WI.

⁸ Stan zatrudnienia w okresie 2021-2024 nie zmienił się.

⁹ Zatrudnionych w WI.

na gruncie, nowelizacji ustawy o drogach publicznych (wybrane zagadnienia z praktyki zarządów dróg), waloryzacji umów na roboty budowlane, kruszywa i materiały w inwestycjach samorządowych, prawa zamówień publicznych, zasad zarządzania drogami wewnętrznymi.

Zastępca Burmistrza dodał, że *obsada kadrowa Urzędu oraz kwalifikacje i doświadczenie pracowników pozwalają zapewnić realizację wszystkich zadań zarządcy drogi.*

(akta kontroli str. 12, 22-23, 129-160)

Gmina przyjęła¹⁰ Strategię Rozwoju gminy Swarzędz na lata 2021-2030. Wg Strategii skutkiem bezpośredniego sąsiedztwa Poznania jest migracja mieszkańców i przedsiębiorców do strefy podmiejskiej, co powoduje jednak chaotyczne rozprzestrzenianie się zabudowy przy jednoczesnych trudnościach z jakością dróg i dostępem do infrastruktury technicznej. Stan istniejących dróg utwardzonych był dobry, jednak dużą część gminnej sieci stanowiły drogi o nawierzchni nieutwardzonej. Jednym z przyjętych w Strategii celów strategicznych był rozwój przestrzenny zwiększający dostępność i spójność terytorialną, w ramach którego wyznaczono cele operacyjne w zakresie m.in. poprawy dostępności komunikacyjnej oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dla obu celów operacyjnych jednym ze wskaźników osiągnięcia zmian była długość rozbudowanych dróg.

(akta kontroli str. 161-265)

W Planach rozwoju Gminy Swarzędz na lata 2016-2020, 2017-2021, 2020-2025 i 2023-2030 ujęto inwestycje już zakończone, będące w trakcie realizacji oraz na różnych etapach przygotowania.

(akta kontroli str. 266-393)

W Gminie obowiązywał również Lokalny Program Rewitalizacji Swarzędza na lata 2017-2023¹¹, według którego wzmoczona ekspansja budownictwa w mieście i jego okolicach sprawia, iż utrudnione staje się zapewnienie dostatecznego stopnia i tempa rozwoju infrastruktury. Wg Programu obszar wiejski cieszył się znaczącą popularnością wśród mieszkańców i deweloperów, czego wynikiem była migracja ludności na obszar aglomeracji poznańskiej skłaniająca deweloperów do tworzenia nowych osiedli mieszkaniowych, nawet na terenach o mniejszym stopniu skomunikowania i uzbrojenia w media.

(akta kontroli str. 394-403)

W ramach ułatwienia i usprawnienia realizacji obowiązków zarządcy drogi, wdrożono wewnętrzną procedurę dla zamówień publicznych o wartości do 130 tys. zł i powyżej tej kwoty. Procedury stosowane były przy wyborze wykonawców zadań utrzymaniowych – napraw dróg. W przypadku pozostałych obowiązków zarządcy drogi, jak wyjaśnił Burmistrz, *zadania były realizowane w oparciu o utrwalone praktyki wypracowane w wyniku wieloletnich doświadczeń. W większości są to działania powtarzalne polegające m.in. na przygotowaniu wniosków o udzielenie zamówień publicznych, przygotowanie zleceń, koordynacja i rozliczenie prac dla corocznych robót jak równanie i profilowanie dróg, utrzymanie oznakowania, naprawy nawierzchni bitumicznych, sprzątanie, utrzymanie zieleni w pasach drogowych, utrzymanie zimowe, utrzymanie kanalizacji deszczowej i rowów przydrożnych.*

(akta kontroli str. 1823-1824)

W latach 2021-2024 w ramach sprawowanej kontroli zarządczej w Urzędzie, sporządzano arkusze identyfikacji zadań, celów oraz ryzyk dotyczących zarządzania drogami, w których określono zadania oraz jego cele, podmiot odpowiedzialny, stosowany miernik, planowaną wartość do osiągnięcia w ciągu roku oraz poziom

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr LIV/583/2022 z 28 czerwca 2022 r. Dalej: Strategia.

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr LII/563/2022 Rady Miejskiej w Swarzędzu zmieniająca Uchwałę nr XLIV/422/20217 z 28 listopada 2017 r.

wykonania zadania. Dla zadań związanych ze sprawowaniem zarządu nad drogami gminnymi i ich utrzymaniem przyjęto niski poziom istotności, a dla zadań inwestycyjnych średni oraz wysoki z uwagi na przedłużające się procedury administracyjne, konieczność wykonania dodatkowych dokumentacji wraz z uzgodnieniami, utrudnioną dostępność oraz wzrost cen materiałów i usług, wystąpienie robót dodatkowych i uzupełniających nieprzewidzianych w umowie podstawowej.

(akta kontroli str. 1819, 1825-1834)

1.2. Gmina w latach 2003-2004 opracowała koncepcję przebudowy i rozwoju układu komunikacyjnego miasta i gminy, jednak ze względu na okres archiwizacji Urząd nie posiadał w 2024 r. wersji papierowej. Zarządca drogi nie zapewnił opracowania aktualnego projektu planu rozwoju sieci drogowej, o czym mowa szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 18,1545)

Zarządca drogi, zgodnie z art. 20 ust. 1 udp, zobowiązany był do bieżącego informowania o planach rozwoju sieci drogowej organy odpowiedzialne za opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹².

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, Wydział Architektury i Urbanistyki Urzędu informuje pozostałe wydziały o możliwości złożenia wniosków do sporządzanego mpzp jak i wypowiedzenia się na etapie zbierania opinii m.in. w zakresie rozwiązań komunikacyjnych. Projekt mpzp jest także przekazywany do opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, w skład której wchodził inspektor drogowy współpracujący z WI. Dodatkowo Wydział Architektury i Urbanistyki organizuje spotkania koordynacyjne, na których przedstawiał pozostałym wydziałom projekty planów do konsultacji.

W toku kontroli ujawniono dwa przypadki, w których Starosta Poznański wydał decyzję odmowną dotyczącą udzielenia pozwolenia na budowę drogi, w związku z niezgodnością opracowanej dokumentacji projektowej z ustaleniami obowiązujących mpzp¹³ dla dróg. Przyjęcie w mpzp kategorii dróg publicznych klasy dojazdowej uniemożliwiało zaprojektowanie ich na warunkach odpowiadających drogom wewnętrznym. Dotyczyło to Opracowania dokumentacji projektowej na budowę ulicy Krawieckiej w Swarzędzu¹⁴ oraz Opracowania pełnobranżowej dokumentacji projektowej budowlanej i wykonawczej wraz z uzyskaniem decyzji umożliwiających realizację zadania dla przebudowy ulic na terenie osiedla Dąbrowszczaków w Swarzędzu¹⁵. W związku z udzieleniem przez Starostę Poznańskiego odmownej decyzji o pozwoleniu na budowę, UMiG musiał przeprowadzić procedurę uchwalenia zmiany obowiązujących mpzp, co skutkowało wydłużeniem czasu realizacji umów na opracowanie dokumentacji projektowych, koniecznością ponownego występowania o udzielenie pozwolenia na budowę i tym samym opóźnienie możliwości rozpoczęcia realizacji inwestycji.

Należy podkreślić, że rolą opracowanego i aktualnego planu rozwoju sieci drogowej jest m.in. wskazanie wytycznych do sporządzania zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w mpzp w aspekcie istniejących i planowanych dróg gminnych.

¹² Dalej: mpzp.

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr XLV/274/2009 z 25 sierpnia 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego tereny położone w Swarzędzu w rejonie ulic Augusta Cieszkowskiego, Zygmunta Grudzińskiego, Zamkowej, Św. Marcina oraz Strzeleckiej w tym osiedli Kościuszkowców, Czwartaków, Dąbrowszczaków i Zygmunta III Wazy oraz Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr LX/371/2010 z 8 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Swarzędza obejmującego działkę oznaczoną nr geodezyjnym 3129/17, położoną w Swarzędzu przy ul. Granicznej.

¹⁴ Umowa nr CRU.5838.2017/RI.7011.42.2016-6 zawarta 4 listopada 2016 r.

¹⁵ Umowa nr CRU.2979.2016/RI.7011.24.2016-2 zawartej 24 czerwca 2016 r.

(akta kontroli str. 811-893, 1272-1274, 1297-1313, 1545-1546)

Na lata 2021-2024 opracowano projekty planów finansowania, przebudowy dróg i obiektów inżynierskich, które zostały ujęte w załączniku do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Swarzędz na lata 2021-2043¹⁶, gdzie zaplanowano m.in. Budowę tunelu kolejowego łączącego ul. Tabaki z ul. Tysiąclecia w Swarzędzu, Budowę nawierzchni wraz z odwodnieniem ul. Dworcowej w Kobylnicy, Przebudowę i modernizację ulic w Rabowicach, Gruszczynie, Janikowie, Paczkowie, Sokolnikach Gwiazdowskich, Swarzędzu, Zalasewie, Projektowanie przebudowy ulic i dróg gminnych, Przebudowę ulicy Grudzińskiego w Swarzędzu i Jasinie, Przebudowę ulic w Bogucinie, Jasinie, Kobylnicy, Wierzenicy, Wierzonce i Garbach. Ponadto zakres planowanych inwestycji i bieżącego utrzymania istniejącej infrastruktury został uwzględniony w uchwałach budżetowych na kolejny rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. 18, 404-548)

1.3. Na terenie Gminy nadrzędnym dokumentem planistycznym było Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Swarzędz¹⁷. Zgodnie ze Studium, za istotne dla rozwoju Gminy uznano w szczególności jej położenie w bliskim sąsiedztwie Poznania, które powoduje, że Gmina spełnia przede wszystkim funkcję zaplecza mieszkaniowego aglomeracji poznańskiej. W Studium wskazano, że dynamicznemu rozwojowi budownictwa w Gminie nie towarzyszył odpowiedni rozwój infrastruktury. Charakterystyczne dla Swarzędza było przemieszanie funkcji, szczególnie mieszkalnej z działalnością gospodarczą. W Studium wskazane zostały ogólne wytyczne użytkowania i zagospodarowania terenów oraz podstawowe wskaźniki zabudowy, a także szczegółowe kierunki i wskaźniki dla terenów poszczególnych stref¹⁸, przy czym określono zróżnicowane wartości dla poszczególnych obszarów m.in. powierzchni biologicznie czynnej i minimalnej powierzchni działki budowlanej. W Studium wskazano m.in. obszary, dla których obowiązkowe było sporządzenie mpzp.

Według stanu na koniec I kwartału 2024 r. w Gminie obowiązywało 135 mpzp, w tym trzy zmiany w zakresie treści miejscowych planów, które obejmowały 48,5% powierzchni Gminy. W mpzp ustalono m.in., że zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych ma odbywać się na własny teren nieutwardzony, do sieci kanalizacji deszczowej lub do zbiorników retencyjnych, zgodnie z ustaleniami przepisów odrębnych, minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego miało stanowić 50% powierzchni działki oraz wprowadzono zakaz wprowadzania zmian w naturalnym ukształtowaniu terenu przekraczających wysokość 1 m, przy czym zakaz ten nie dotyczył zmian wynikających z budowy zjazdów do garaży, basenów, oczek wodnych i skalniaków ogrodowych. Ponadto ustalenia mpzp zobowiązywały do zachowania ciągłości połączeń oraz nakazu zastosowania rozwiązań zamiennych w przypadku wystąpienia kolizji inwestycji z urządzeniami drenażu melioracyjnego.

(akta kontroli str. 549-810, 1542)

Na potrzeby opracowania diagnozy stanu społeczno-gospodarczego w ramach Strategii, zostały przeprowadzone badania ankietowe wśród mieszkańców Gminy. Największa grupa ankietowanych wskazała konieczność poprawy infrastruktury drogowej jako główny priorytet rozwojowy Gminy.

(akta kontroli str. 161-265)

Wybór zadań inwestycyjnych wskazywanych do realizacji, jak podał Zastępca Burmistrza, *stanowił kompromis pomiędzy oczekiwaniami lokalnej społeczności a możliwościami finansowymi Gminy z uwzględnieniem pozyskania zewnętrznych środków m.in. w formie dotacji, dofinansowań, pożyczek celowych. Istotną wagę przy*

¹⁶ Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr XXXI/349/2020 z 18 grudnia 2020 r.

¹⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu nr X/51/2011 z 29 marca 2011 r. wraz z późniejszymi zmianami.

¹⁸ Gminę podzielono na trzy strefy.

wyborze inwestycji stanowi współpraca z radami sołectkimi i opiniami mieszkańców kierowanych bezpośrednio do Urzędu korespondencyjnie, drogą elektroniczną oraz poprzez bezpośredni kontakt z pracownikami UMiG. Również Pracownicy podczas prowadzonych wizji terenowych w sposób ciągły monitorują stan nawierzchni i identyfikują ewentualne uszkodzenia i usterki infrastruktury drogowej określając potrzeby inwestycyjne i utrzymaniowe.

(akta kontroli str. 18)

W kontrolowanym okresie mieszkańcy skierowali do Urzędu ponad 200 zgłoszeń dotyczących niewłaściwego stanu infrastruktury drogowej i oczekiwania jej poprawy, o czym szerzej w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1515)

1.4. W latach 2021-2024 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 30 wniosków właścicieli o zatwierdzenie podziału ich nieruchomości, w wyniku którego miały zostać wydzielone m.in. działki pod drogi publiczne, z czego dziewięć w 2021 r., po osiem w 2022 r. i w 2023 r. oraz pięć w I kwartale 2024 r. Działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹, przechodzą, z mocy prawa na własność gminy, gdy spełnione są trzy warunki:

- wydzielona działka gruntu przeznaczona jest pod drogę publiczną,
- przejście z mocy prawa własności działek wydzielonych po drogi publiczne albo pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, następuje tylko wówczas gdy podział nieruchomości dokonywany jest na wniosek właściciela,
- z chwilą ostateczności decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Ostateczna decyzja umożliwia ujawnienie podmiotu publiczno-prawnego jako właściciela działek drogowych w księdze wieczystej.

Burmistrz wydał pozytywną decyzję wobec 23 wniosków. W przypadku pozostałych siedmiu, w trzech zaopiniował pozytywnie wstępny podział nieruchomości i uznał go za zgodny z ustaleniami mpzp, z zastrzeżeniem, że dla każdej działki powstałej w wyniku podziału zostanie zapewniony dostęp do drogi publicznej²⁰, w jednym zaopiniował pozytywnie wstępny podział z zastrzeżeniem zapewnienia dostępu dla każdej działki, powstałej w wyniku podziału, do drogi publicznej i spełnienia warunku planu mpzp dla zapewnienia charakteru samodzielności jednej z działek, w jednym przypadku, z zastrzeżeniem spełnienia warunków planu mpzp, w zakresie charakteru samodzielnej działki budowlanej, w kolejnym z zastrzeżeniem zapewnienia, określonej w mpzp, minimalnej powierzchni działki, a w jednym przypadku Burmistrz wydał postanowienie pozytywnie opiniujące wstępny podział nieruchomości, a wnioskodawca, po ewentualnym otrzymaniu od geodety operatu technicznego podziału nieruchomości, opatrzonego stosowną klauzulą, miał go przedłożyć do Burmistrza wraz z wnioskiem o wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości.

(akta kontroli str. 1572-1595)

1.5. W okresie objętym kontrolą odnotowano stały wzrost liczby mieszkańców Gminy, która na koniec I kwartału 2024 osiągnęła ponad 50,8 tys. osób. Podobny trend wzrostowy występował w wielkości powierzchni zabudowy mieszkaniowej

¹⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 344. Dalej: ugn.

²⁰ Warunek wynikający z art. 93 ust. 3 ugn - podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

z 6 798,3 tys. m² na koniec 2021 r. do 7 184,7 tys. m² na koniec I kwartału 2024 r. (przyrost o 386, 4 tys. m²).

Sieć dróg gminnych, w kontrolowanym okresie, obejmowała ulice i drogi o długości 346,015 km²¹, w tym 178,126 km o nawierzchni utwardzonej²². Na koniec I kwartału 2024 r. 154,468 km dróg wyposażonych było w chodniki, z czego 116,852 km dodatkowo w kanalizację deszczową, a 129,812 km sieci dróg wyłącznie w kanalizację deszczową. Jedynie 12 dróg, o łącznej długości 9,598 km posiadało nawierzchnię pochodzącą częściowo lub całkowicie z gruntu rodzimego²³.

(akta kontroli str. 18-19)

Sieć dróg gminnych o łącznej długości 346,015 km obejmowała 578 ulic i skrzyżowań²⁴, z czego 190 w Swarzędzu (dł. 91,752 km), 21 w Bogucinie (dł. 9,421 km), 14 w Garbach (dł. 12,669 km), 27 w Gortatowie (dł. 21,279 km), 56 w Gruszczynie (dł. 39,603 km), 19 w Janikowie (dł. 12,449 km), 43 w Jasinie (dł. 20,807 km), jedna w Karłowicach (dł. 0,397 km), pięć w Katarzynkach (dł. 2,938 km), 31 w Kobylnicy (dł. 16,598 km), osiem w Kruszewni (dł. 6,813 km), 15 w Łowęcinie (dł. 13,443 km), 34 w Paczkowie (dł. 19,434 km), jedna w Puszczykowie-Zaborzu (dł. 2,031 km), 17 w Rabowicach (dł. 14,013 km), trzy w Sarbinowie (dł. 2,271 km), pięć w Sokolnikach Gwiazdowskich (dł. 5,522 km), sześć w Uzarzewie (dł. 6,079 km), dziewięć w Wierzenicy (dł. 15,933 km), cztery w Wierzonce (dł. 3,000 km) oraz 69 w Zalasewie (dł. 29,563 km). Dla części dróg nie ustalono wymaganego numeru ewidencyjnego, a dla części przyjęta numeracja nie spełniała wymaganych warunków, o czym mowa szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1493-1506)

Zarządca drogi, w myśl z art. 10 ust. 11 udp, prowadził ewidencję dróg, która, zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²⁵, dla dróg gminnych, obejmuje książkę drogi oraz dziennik objazdu dróg. Zarządca prowadził książki dróg w formie elektronicznej dla odcinków dróg o łącznej długości 40,083 km zlokalizowanych na terenie miasta Swarzędz. Dla pozostałych 84,627 km dróg publicznych nie prowadzono książek, ponadto dla żadnej z dróg nie prowadził dziennika objazdu dróg, o czym szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Książki drogi dla odcinków ulic o łącznej długości 40,083 km, prowadzono odrębnie dla każdej drogi, a ich forma i zakres odpowiadały wzorowi określone w załączniku nr 1 do redp.

(akta kontroli str. 1514, 894-946, 963-1052, 1069-1143, 1819-1820)

Burmistrz za lata 2021, 2022 i 2023 przekazywał Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacje o sieci drogowej, o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach²⁶. Dane, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, przekazywano odrębnie dla dróg publicznych zlokalizowanych poza granicami administracyjnymi miasta oraz zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta. W formularzach podano nieaktualne dane, o czym szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²¹ Z czego na koniec I kwartału 2024 r. 221,305 km to drogi wewnętrzne położone na terenach zamieszkania.

²² Przyrost o 10,623 km na koniec I kwartału 2024 r. w porównaniu do stanu na koniec 2021 r.

²³ Inaczej grunt macierzysty. Jest to pierwsza warstwa ziemi po ściągnięciu wierzchniej warstwy humusu.

²⁴ Z czego 249 dróg publicznych o długości i 328 wewnętrznych o długości

²⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Dalej: redp.

²⁶ Dz. U. Nr 67, poz. 583. Dalej: ridp.

(akta kontroli str. 1546, 1548-1571)

Z informacji uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu wynika, że w latach 2021-2024 (I kwartał) na sieci dróg gminnych doszło do 1910 zdarzeń drogowych, z czego 652 w 2021 r., 514 w 2022 r., 576 w 2023 r. i 168 w I kwartale 2024 r. 109 wszystkich zdarzeń drogowych stanowiły wypadki, a 1804 kolizje drogowe. W wyniku zdarzeń:

- w 2021 r. jedna osoba zginęła a 45 zostało rannych;
- w 2022 r. odpowiednio trzy i 25;
- w 2023 r. odpowiednio jedna i 46;
- w I kwartale 2024 r. nikt nie zginął, a osiem osób zostało rannych.

(akta kontroli str. 1464-1491)

Gmina, w latach 2021-2023, na powstanie, ulepszenie oraz utrzymanie infrastruktury drogowej wydatkowała 199 463,4 tys. zł, z czego 42 484,8 tys. zł w 2021 r., 70 470,5 tys. zł w 2022 r. oraz 86 508,0 tys. zł w 2023 r., w stosunku do zaplanowanych 212 479,5 tys. zł²⁷ z czego odpowiednio 46 088,9 tys. zł, 78 457,5 tys. zł oraz 87 933,2 tys. zł. Na 2024 r. zaplanowano wydatki w wysokości 72 188,0 tys. zł. Gmina w 2023 r. na infrastrukturę drogową wydatkowała ponad dwukrotnie więcej środków budżetowych niż w 2021 r.

(akta kontroli str. 19-20)

1.6. Zarządca drogi, co najmniej raz na 5 lat, poddawał kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁸, 103 drogi gminne w okresie ich użytkowania, polegającej na sprawdzeniu ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania. Nie przeprowadzono kontroli pozostałych dróg oraz nie poddawano kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 upb żadnej drogi gminnej, o czym mowa szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1514)

Ostatnie kontrole 103 dróg, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia, przeprowadzono w maju 2021 r. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. uszkodzonych i przysłoniętych przez zieleń znaków drogowych oraz ich braków, uszkodzeń nawierzchni jezdni, spękań siatkowych i poprzecznych jezdni, lokalnych ubytków i nierówności nawierzchni oraz chodnika, zapadnięć wpustów ulicznych i ich zanieczyszczenia, uszkodzeń krawężników, braku oznakowania słupów energetycznych znajdujących się w skrajni drogi, wyniesionych poboczy w stosunku do poziomu jezdni. W protokołach z kontroli odniesiono się do zaleceń z poprzedniej kontroli - nie stwierdzono przypadków niepodjęcia przez zarządcę drogi ich realizacji.

(akta kontroli str. 947-962, 1053-1068, 1144-1151, 1514)

1.7. Po 13 marca 2021 r. zarządca drogi nie wprowadził ograniczeń możliwości korzystania z dróg gminnych przez pojazdy ciężkie. Zgodnie z art. 41 ust. 2 udp dopuszcza się wprowadzenie albo ustanowienie zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t po określonej drodze publicznej lub jej odcinku albo w strefie obejmującej, co najmniej, dwie drogi publiczne lub ich odcinki. Wprowadzenie albo ustanowienie zakazu jest dopuszczalne na drogach publicznych lub ich odcinkach, których parametry techniczne lub stan techniczny konstrukcji nawierzchni jezdni nie są dostosowane do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t i jednocześnie droga lub jej odcinek przebiega przez teren zwartej zabudowy mieszkaniowej. Wprowadzenie albo

²⁷ Plan budżetu gminy po zmianach,

²⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 725. Dalej: upb.

ustanowienie zakazu jest dopuszczalne także na drogach publicznych lub ich odcinkach, które nie posiadają drogi dla pieszych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że ograniczenia nie zostały wprowadzone w związku z prowadzeniem ruchu ciężkich pojazdów, o parametrach określonych w art. 41 ust. 2 udp, wyłącznie drogą krajową nr DK 92, wojewódzką nr DW 194 oraz odcinkami dróg powiatowych. Ponadto Gmina nie dysponuje służbami i środkami technicznymi do sprawdzania i weryfikacji rzeczywistej masy pojazdów w przypadku dokonywania kontroli. Na bieżąco, jeżeli takie wpływały, opiniowano wnioski GDDKiA w sprawie uzgodnienia trasy przejazdu ponadnormatywnego.

(akta kontroli str. 1546)

Burmistrz w latach 2021-2024 (I kwartał) wydał 26 zezwoleń na przejazdy pojazdów o masie większej niż przewidziana dla drogi gminnej. Wg stanu na 26 czerwca 2024 r. obowiązywało osiem takich zezwoleń.

(akta kontroli str. 1821)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarządca drogi nie opracował projektów planów rozwoju gminnej sieci drogowej, co było wymagane art. 20 ust. 1 udp, a opracowana ponad 20 lat temu, w latach 2003-2004 koncepcja przebudowy i rozwoju układu komunikacyjnego nie odpowiadała aktualnemu poziomowi rozwoju infrastruktury i zagospodarowania Gminy.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że art. 20 udp nie określa okresu jego aktualizacji a wyłącznie sam obowiązek opracowania takich projektów. Kontynuując wyjaśnienia Zastępca Burmistrza wskazał, że Gmina od 2020 r. opracowuje Plany Rozwoju Gminy Swarzędz na kolejne okresy oraz opracowała Strategie rozwoju na lata 2021- 2030, ponadto pracownicy realizujący obowiązki zarządcy drogi na bieżąco inwentaryzowali i analizowali kierunki rozwoju Gminy, co dawało pełną znajomość stanu dróg i ich potrzeb w zakresie rozbudowy, które częściowo znajdowały odzwierciedlenie w wykazie przedsięwzięć przyjętych Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta i Gminy Swarzędz na lata 2021-2043. Zastępca Burmistrza dodał także, że na konieczność opracowania projektów planów miało również wpływ zaangażowanie pracowników w inne obowiązki oraz niewystarczające środki budżetowe.

(akta kontroli str. 18, 1545)

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

Należy również podkreślić, że zarządca drogi zobowiązany jest również, zgodnie z art. 20 ust. 1 udp do bieżącego informowania o planach komórki organizacyjnej Urzędu właściwej do sporządzania zapisów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w mpzp w zakresie istniejących i planowanych dróg gminnych. Obowiązek współpracy zarządcy z tymi organami wynika nie tylko z komentowanego przepisu, lecz także z art. 35 ust. 1 udp, który zobowiązuje zarządcę do przekazania przedmiotowego projektu planu poza organem wykonawczym gminy także zarządowi województwa. Przekazanie tego projektu planu organom wykonawczym gminy ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż umożliwi im umieszczenie w projekcie mpzp propozycji lokalizacji przebiegu projektowanych do realizacji dróg, co niewątpliwie ułatwi ich realizację w przyszłości, a ujawnione dwa przypadki stwierdzonych przez Starostę Poznańskiego niezgodności sporządzanej dokumentacji projektowej dróg gminnych z ustaleniami obowiązujących mpzp, o których mowa w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia, wskazują na potrzebę opracowania planów.

2. Zarządca drogi, pomimo obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 rezp, nie zapewnił ustalenia numeru ewidencyjnego dla 66 dróg publicznych (26% ogółu sieci publicznych dróg gminnych). Zaliczenie ich do kategorii dróg gminnych nastąpiło w drodze uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Poznańskiego, jednak zarządca drogi nie wystąpił, zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 udp, do Zarządu Województwa Wielkopolskiego o nadanie stosownego numeru. Ponadto 209 dróg wewnętrznych (64% wszystkich dróg wewnętrznych), niezaliczonych do dróg publicznych, posiadało numer ewidencyjny jak dla dróg publicznych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Gmina dysponowała danymi ewidencyjnymi dróg według stanu na 2013 r. i nie posiada informacji na podstawie jakich danych numery ewidencyjne nadano drogom wewnętrznym. Zastępca Burmistrza dodał, że w obiegu prawnym obowiązuje jeszcze Uchwała Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu nr XV/116/86 w zakresie zaliczania dróg gminnych do kategorii dróg publicznych. Uchwała wymienia wyłącznie nazwy ulic na terenie miasta Swarzędza, a w przypadku dróg pozamiejskich jedynie ogólny przebieg dróg. Dane takie nie pozwalają w sposób jednoznaczny określić przebiegu ulic i dróg, ponadto część dróg wskazanych w ww. uchwale nie spełnia wymagań w zakresie prawa własności, o którym mowa w art. 2a ust. 2 udp. Zastępca Burmistrza wyjaśnił dalej, że nieustalony jest również status dróg powiatowych nieformalnie przekazanych Gminie przez Zarząd Powiatu Poznańskiego i właśnie ww. przyczyny spowodowały, że nie występowało z wnioskami o ustalenie numerów dla części dróg lub zmiany numeracji w przypadku przejętych odcinków dróg powiatowych. W celu zaktualizowania i uporządkowania numeracji dróg, jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, w toku kontroli NIK tj. 17 kwietnia 2024 r. zwrócono się do Zarządu Województwa Wielkopolskiego z wnioskiem o nadanie numerów 66 publicznym drogom gminnym, obejmujących odcinki dawnych dróg powiatowych.

Z kolei Burmistrz dodał, że *w orzecznictwie sądów administracyjnych należy odnotować rozbieżność w kwestii spełnienia określonych parametrów technicznych przez drogę przed jej formalnym zaliczeniem do danej kategorii dróg w formie prawem przewidzianej (tj. uchwały lub rozporządzenia). Część judykatury uznaje, że jednoczesne spełnienie wymogów technicznych i prawnych umożliwia kwalifikację danej drogi do jednej z kategorii dróg (gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe). Z kolei odmienne stanowisko prezentują zwolennicy teorii, iż zaliczenie drogi do danej kategorii dróg, nie jest uzależnione od spełnienia przez nią warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny*

odpowiadać drogi publiczne i ich sytuowanie²⁹. W przypadku uchwał Rady Miejskiej w Swarzędzu kategoria gminnych dróg publicznych jest nadawana zarówno drogom spełniającym warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz takim, które tych warunków nie spełniają (drogi gruntowe). Opisana powyżej sytuacja wywołuje uzasadnione wątpliwości, co do zakresu obowiązków spoczywających na właścicielu/zarządcy drogi w zakresie m.in. bieżącego utrzymania, lokalizacji urządzeń w pasie drogowym, naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 17-18, 1493-1498, 1546, 1820-1821)

NIK wskazuje, że przesłanki zaliczenia dróg do dróg publicznych, wynikają z przepisów udp. Każda z kategorii dróg publicznych musi spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne, gdyż zaliczenie do danej kategorii dróg następuje w formie przewidzianej prawem, czyli w formie uchwały. W przypadku dróg gminnych, a więc dróg o znaczeniu lokalnym, zaliczenie do tej kategorii drogi publicznej, zgodnie z art. 7 ust. 2 udp, następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Zatem należy stwierdzić, iż o tym, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje, w świetle art. 8 ust. 1 udp, zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych. Samo ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych, zgodnie z art. 7 ust. 3 udp, następuje w drodze uchwały rady gminy. Ustalenie przebiegu drogi wymaga od gminy dysponowania prawem własności gruntów działek wyznaczanego pasa drogi.

3. Ewidencja dróg publicznych, pomimo obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 11 udp, była niekompletna i nie obejmowała wszystkich dróg publicznych.

Ewidencja dróg gminnych, zgodnie z § 9 redp, powinna obejmować książki dróg oraz dziennik objazdu dróg. Dla odcinków dróg publicznych o łącznej długości 84,627 km nie prowadzono książek dróg, a dla wszystkich dróg publicznych również dziennika objazdu dróg, który, zgodnie z § 11 redp, prowadzi się oddzielnie dla każdej kategorii drogi.

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na specyfikę układu komunikacyjnego Gminy, w którym większość stanowią drogi o nawierzchni nieutwardzonej, priorytetem było prowadzenie książek dróg zlokalizowanych na terenie miasta Swarzędza (40,083 km). Zakres dokumentacji jest i będzie sukcesywnie poszerzany w kolejnych zleceniach na opracowanie ewidencji dróg. Znaczny koszt sporządzenia dokumentacji przekraczał możliwości sfinansowania ze środków przeznaczonych na utrzymanie dróg zabezpieczonych w budżetach na lata 2021-2024 całości zadania uwzględniającym wszystkie drogi publiczne. Istotny wpływ na konieczność ograniczenia wydatków miał zastój gospodarczy wywołany pandemią koronawirusa oraz zmiany w systemie podatkowym skutkujące utratą przez samorządy części środków budżetowych.

Nieprowadzenie dziennika objazdów Burmistrz wyjaśnił tym, że aktualnie obowiązujący wzór dziennika objazdu dróg określony w załączniku nr 2 do redp jest dokumentem przestarzałym i wymaga dostosowania do obecnych realiów zarządzania i utrzymania dróg. W przypadku około 300 km dróg pozostających w zarządzie Gminy Swarzędz prowadzenie dziennika objazdu dróg w obowiązującej formie wymagałoby zaangażowania dodatkowego pracownika, do którego obowiązków należałoby prowadzenie objazdów dróg, zgłaszanie ujawnionych usterek osobom merytorycznie odpowiedzialnym i dokumentowanie wpisami w dzienniku objazdu. W związku z bardzo szybkim i skutecznym usuwaniem usterek i awarii prowadzenie dziennika objazdu dróg sprowadzałoby się w przeważającej części

²⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 124. (Obowiązujący do 20 września 2022 r.)

do archiwizowania danych dokumentujących już zakończone działania. W obecnej formie dziennik objazdu dróg stanowi zasadniczo dokument wyłącznie sprawozdawczy, a konieczność jego prowadzenia dodatkowo obciąża zarządcę. WID na bieżąco, kilka razy w tygodniu, przeprowadza każdorazowo objazdy kilkunastu dróg zarówno o nawierzchni trwałej jak i nieutwardzonych w celu m.in. kontroli i weryfikacji ich stanu technicznego wraz z identyfikacją ewentualnych usterek i awarii.

(akta kontroli str. 1493-1506, 1819-1820)

4. W informacjach o sieci drogowej przekazywanej w latach 2021-2024 Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, o której mowa w § 2 ust. 1 i 2 ridp, podano nieaktualne dane. Rzeczywista długość zarządzanej sieci dróg gminnych wynosi 346,015 km, a w informacjach podano długość 313,106 km, z czego 59,640 km w granicach administracyjnych miast i 253,466 km poza granicami administracyjnymi miast.

Burmistrz wyjaśnił, że sprawozdania sporządzano w oparciu o dane archiwalne sprzed 2021 r., które zawierają nieujawnione wcześniej nieścisłości w zakresie długości dróg. Dane zostaną zweryfikowane do stanu zgodnego z faktycznym i przekazane do GDDKiA w zaktualizowanej postaci w sprawozdaniach za 2025 r.

(akta kontroli str. 1493-1505, 1546, 1548-1571, 1836)

5. Zarządca nie realizował obowiązku określonego w art. 20 pkt 10 udp dotyczącego przeprowadzania okresowych kontroli stanu wszystkich zarządzanych dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacji cech i wskazania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Drogi, jako liniowy obiekt budowlany, podlegają w czasie ich użytkowania obowiązkowym okresowym kontrolom stanu technicznego także na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 upb, tj.:

- okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu,
- okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

Nie poddano, co najmniej raz w roku, kontrolom okresowym stanu technicznego żadnej drogi gminnej oraz, co najmniej raz na 5 lat, kontrolom stanu technicznego 475 dróg oraz ich przydatności do użytkowania.

W obszernych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że w przypadku Gminy znaczną część dróg publicznych stanowią drogi nieutwardzone. Na podstawie art. 62 ust. 1 pkt. 1 upb drogi jako obiekty budowlane podlegają kontrolom stanu technicznego. Z kolei droga nieutwardzona nie stanowi budowli w świetle przepisów upb, nie mieści się także w definicji drogi, określonej w art. 4 pkt 2 udp. Zgodnie z art. 3 pkt 3 upb, do budowli zalicza się każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. W powołanym przepisie wymieniono obiekty liniowe (m.in. drogi) jako jeden z rodzajów budowli. W doktrynie i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że drogami w rozumieniu wskazanego powyżej przepisu są nie tylko drogi publiczne uregulowane w udp, lecz wszystkie drogi służące do ruchu pojazdów i pieszych. Wykładnia funkcjonalna nakazuje jednakże rozumieć drogę jako budowlę tylko wówczas gdy stanowi ona wytyczoną trasę posiadającą urządzenia czy też instalacje, które zapewniłyby całość techniczno - użytkową obiektu. W wyroku NSA z 15 lutego 2005 r., OSK 1400/04 NSA w Warszawie sformułował tezę, zgodnie z którą "przez wymienione w art. 3 pkt 3 upb, pojęcie drogi należy rozumieć nie tylko drogi publiczne, ale wszystkie inne, stanowiące wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się

ludzi i zwierząt". Również definicja drogi zawarta w art. 4 pkt 2 udp, potwierdza, że przez drogę należy rozumieć budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Mając powyższe na względzie prowadzone pięcioletnie kontrole stanu technicznego dróg obejmują wyłącznie odcinki dróg publicznych stanowiące obiekty budowlane w rozumieniu art. 4 pkt 2 udp.

Z kolei Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że WID na bieżąco, kilka razy w tygodniu przeprowadza każdorazowo objazdy kilkunastu dróg w celu m.in. kontroli i weryfikacji ich stanu technicznego wraz z identyfikacją usterek i awarii. Mając powyższe na względzie nie jest przeprowadzana, jako odrębne zadanie, coroczna kontrola dróg (dokumentowana protokołami).

(akta kontroli str. 1493-1498, 1514, 1601, 1819-1820)

NIK wskazuje, że w upb nie zdefiniowano pojęcia drogi, a jedynie dokonano jej klasyfikacji jako obiektu budowlanego. W myśl art. 3 pkt 3 i 3a upb „drogę wraz ze zjazdami” zakwalifikowano jako obiekt budowlany, budowlę – obiekt liniowy, którego charakterystycznym parametrem jest długość. Nie ma znaczenia czy drodze nadano kategorię drogi publicznej czy wewnętrznej jeśli tylko takie drogi stanowią obiekt budowlany. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto zasadę, że drogę jako budowlę traktuje się tylko wówczas, gdy stanowi ona wytyczoną trasę posiadającą urządzenia czy też instalacje, które zapewniałyby całość techniczno-użytkową obiektu i wymagania te nie dotyczą tylko dróg publicznych, ale wszystkich innych dróg stanowiących wytyczoną trasę wyposażoną w urządzenia techniczne, dostosowaną do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt³⁰. Zauważyć należy, że przywołane przez Burmistrza orzeczenie NSA przeczy przedstawionej w wyjaśnieniach argumentacji. NSA stwierdził: *jest poza sporem, że wytyczona na działce skarżącego trasa, wysypana żużlem i gruzem, posiadająca przepusty i odwodnienia, dostosowane do ruchu samochodowego, stanowi drogę zaliczaną do obiektów budowlanych, których realizacja winna być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę*. To stanowisko podzielane jest również w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych³¹.

Ugruntowane jest stanowisko funkcjonowania drogi jako obiektu budowlanego niezależnie od rodzaju nawierzchni, co wynika z pojęcia drogi zawartego w udp oraz pojęcia obiektu budowlanego – budowli (obektu liniowego) zdefiniowanego w upb³². Utrwalone jest również zapatrywanie, że przebudowa drogi może odnosić się wyłącznie do istniejącej drogi, a więc określonego obiektu budowlanego, przy czym uprzednio istniejącym obiektem budowlanym może być nie tylko konstrukcja nawierzchni z materiałów twardych (np. beton, asfalt), lecz także konstrukcja ziemna (np. droga gruntowa będąca wynikiem robót budowlanych)³³.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono możliwość realizacji zadań zarządcy dróg gminnych, w tym dotyczących pełnienia funkcji inwestora oraz utrzymania infrastruktury drogowej. Gmina rzetelnie ustalała potrzeby inwestycyjne i utrzymaniowe zarządzanej sieci dróg, w tym zlokalizowanej na terenach zamieszkania. Nie sporządzano aktualnych

³⁰ Wyroki NSA z: 15 lutego 2005 r., OSK 1400/04; 28 listopada 2014 r., II OSK 1147/13; 17 maja 2016 r., II OSK 1678/15, czy też wyrok z 18 października 2016 r., II OSK 3370/14.

³¹ W wyroku WSA w Lublinie z 31 października 2017 r. II SA/Lu 604/17 wskazano, że: Utwardzenie terenu może natomiast prowadzić czasem do powstania drogi wewnętrznej, rozumianej jako "wytyczona trasa wyposażona w urządzenia techniczne, dostosowane do ruchu środków transportu, ewentualnie poruszania się ludzi i zwierząt" (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04), będącej "obiektem liniowym" zgodnie z art. 3 pkt 3 i 3a p.b. (wyrok NSA z dnia 17 maja 2016 r., II OSK 1678/15), a więc obiektem budowlanym.

³² Wyrok NSA z 29 maja 2013 r., II OSK 284/12; wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 318/18; wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2020 r., VII Sa/Wa 1096/20.

³³ Wyrok WSA w Lublinie z 27 lutego 2018 r., II SA/Lu 1229/17; wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2018 r., II SA/OI 318/18.

projektów rozwoju sieci drogowej, co było niezgodne z obowiązkiem nałożonym na zarządcę dróg przez przepisy udp. Przekazywane informacje Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zawierały nierzetelne dane o zarządzanych drogach. Prowadzona ewidencja była niekompletna i nie obejmowała wszystkich dróg. Obowiązkowym kontrolom stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego poddawano jedynie część dróg gminnych, a kontrolom stanu technicznego, co najmniej raz w roku, żadnej z nich. Burmistrz prawidłowo przejmował wydzielone przez właściciela nieruchomości działki pod drogi publiczne. W Gminie nie stwierdzono konieczności prowadzenia zaplanowanych działań przeciwko ewentualnemu niszczeniu dróg przez ruch ciężkich pojazdów.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie 2021-2024 (I kwartał) Gmina zrealizowała 33 inwestycje³⁴, w wyniku których powstała lub została ulepszona gminna infrastruktura drogowa, na które wydatkowała 94 725,2 tys. zł (brutto).

Zamówień udzielono w trybie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵ oraz ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁶, z czego:

- siedem w trybie przetargu nieograniczonego, w tym sześć na podstawie art. 39 nieobowiązującej pzp i jednego na podstawie art. 132 pzp,
- 26 w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pzp.

Gmina 23 z 33 inwestycji sfinansowała wyłącznie środkami własnymi ponosząc nakłady wysokości 31 250,2 tys. zł (brutto), w przypadku pozostałych 10 pozyskała częściowe dofinansowanie dla:

- czterech inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład w wysokości 33 184,6 tys. zł (brutto),
- trzech z Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 8 216,6 tys. zł (brutto),
- dwóch z Funduszu Inwestycji Lokalnych w wysokości 3 736,0 tys. zł (brutto),
- jednej Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (edycja 2021 r.) w wysokości 2 808,4 tys. zł (brutto).

W wyniku realizacji inwestycji infrastruktura drogowa została uzupełniona lub ulepszona m.in. o nowe jezdnie, chodniki, ścieżki rowerowe, zatoki autobusowe, parkingi, oświetlenie uliczne, kanały technologiczne, kanalizacje deszczowe, sieci wodociągowe, przyłącza wodno-kanalizacyjne, kanał deszczowy, kanalizacje sanitarne, sieć drenarską.

(akta kontroli str. 1152-1154)

W wyniku badania realizacji pięciu zadań inwestycyjnych w infrastrukturze drogowej ustalono, że :

- Budowa ul. Rivoliego, ul. Mokrej i ul. Agrestowej w Zalasewie oraz wykonanie systemu tras rowerowych na terenie Gminy Swarzędz³⁷, realizowano częściowo na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej³⁸ dla ul. Rivoliego i ul. Mokrej oraz na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę³⁹ dla ul. Agrestowej;

³⁴ Wg stanu na 5 kwietnia 2024 r. cztery inwestycje było w trakcie realizacji: „Budowa ul. Hebanowej i Botanicznej w Zalasewie”, „Budowa ul. Krańcowej w Gruszczyńcu”, „Rozbudowa ul. Olszynowej w Rabowicach”, oraz „Budowa ul. Czarnoleskiej w Kruszewni”. Wartość zamówień wynosiła 26 745,7 tys. zł (brutto).

³⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm. Dalej: nieobowiązująca pzp.

³⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 1605. Dalej: pzp

³⁷ Dalej: Budowa ul. Rivoliego.

³⁸ O której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 311). Dalej: decyzja zrid.

³⁹ O której mowa w art. 28 ust. 1a upb.

- Budowa ul. Krawieckiej w Swarzędzu⁴⁰, realizowano na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę;
- Rozbudowa ul. Grudzińskiego w Swarzędzu i Jasinie oraz ul. Pszennej w Łowęcinie⁴¹, realizowano na podstawie decyzji zrid;
- Budowa ul. Polskiej w Zalasewie I etap⁴², realizowano na podstawie decyzji zrid;
- Budowa ul. Polskiej w Zalasewie II etap⁴³, realizowano na podstawie decyzji zrid.

(akta kontroli str. 1155-1160)

Budowa ul. Rivoliego, ul. Mokrej i ul. Polskiej w Zalasewie, budowa ul. Krawieckiej oraz budowa chodnika na ul. Grudzińskiego w Swarzędzu i przebudowa ul. Grudzińskiego w Jasinie a także przebudowa ul. Pszennej w Łowęcinie zostały ujęte w Planie Rozwoju Gminy Swarzędz w pierwszej edycji na lata 2016-2020 oraz w kolejnych na lata 2017-2021, na lata 2020-2025⁴⁴ i na lata 2023-2030⁴⁵. Plan był dokumentem informacyjnym, który w sposób uporządkowany miał przedstawiać informacje na temat zakończonych inwestycji, będących w trakcie realizacji oraz będących na różnych etapach przygotowania.

(akta kontroli str. 266-393, 1152)

Rozpoczęcie robót budowlanych na wszystkich pięciu kontrolowanych inwestycjach zostało poprzedzone zleceniem opracowania dokumentacji projektowej i uzyskaniem stosownych pozwoleń umożliwiających realizację robót. Gmina zawarła cztery umowy⁴⁶, w których czas na opracowanie dokumentacji projektowych i uzyskanie decyzji zrid lub pozwolenia na budowę ustalono między 376 a 558 dni, a ostateczny odbiór prac projektowych był przesunięty w porównaniu do terminu podstawowego i nastąpił po 92, 788, 1217 i 2438 dniach. Wartość umów ustalono od 48 tys. do 145,8 tys. zł (brutto). Do wszystkich umów, w toku ich realizacji, wprowadzono zmiany w formie pisemnych aneksów do umów, i tak:

- Budowa ul. Rivoliego; zwiększono zakres prac projektowych i dokonano zwiększenia wartości zadania o 20 tys. zł oraz wydłużenia czasu zadania o 92 dni a także podziału zadania (odrębnie dla ul. Agrestowej);
- Budowa ul. Krawieckiej; wprowadzono trzy zmiany terminu realizacji prac projektowych i uzyskania pozwolenia na budowę o łącznie 788 dni w stosunku do terminu ustalonego w umowie podstawowej, z uwagi na konieczność wystąpienia o nowe warunki odwodnienia terenu, konieczności wprowadzenia zmian na etapie uzgadniania planu sytuacyjnego związanych z odwodnieniem, oświetleniem oraz siecią gazową oraz niezgodności dokumentacji projektowej z ustaleniami mpzp.
- Budowa ul. Grudzińskiego i Pszennej, wprowadzono 11 zmian do ustaleń umowy pierwotnej w zakresie zmiany terminy realizacji zadania, a w Aneksie nr 2 również w zakresie zwiększenia należnego wynagrodzenia z tytułu zwiększenia zakresu prac projektowych. 11 aneksów do umowy wydłużyło termin realizacji zadania łącznie o 2438 dni w porównaniu do terminu ustalonego w umowie podstawowej.
- Budowa ul. Polskiej (I i II etap), wprowadzono osiem zmian do ustaleń i warunków umowy podstawowej w zakresie sposobu rozliczania prac (Aneks nr 1), a kolejne dotyczyły zmiany terminu realizacji zadania w związku z uwagami Starosty Poznańskiego do wniosku o wydanie decyzji zrid, z uwagi na konieczność

⁴⁰ Dalej: Budowa ul. Krawieckiej.

⁴¹ Dalej: Rozbudowa ul. Grudzińskiego i Pszennej

⁴² Dalej: Budowa ul. Polskiej (I etap).

⁴³ Dalej: Budowa ul. Polskiej (II etap).

⁴⁴ Gdzie Budowę ulicy Krawieckiej w Swarzędzu oznaczono jako inwestycję zakończoną, a przebudowę ul. Polskiej, Agrestowej, Mokrej i Rivoliego w Zalasewie jako inwestycję w trakcie realizacji.

⁴⁵ Gdzie Rozbudowę ul. Grudzińskiego w Jasinie oraz ul. Pszennej w Łowęcinie oznaczono jako inwestycję w trakcie realizacji.

⁴⁶ W przypadku Budowy ul. Polskiej dla obu etapów.

opracowania nowych projektów podziałów nieruchomości i aktualizacji mapy do celów projektowych oraz dodatkowo konieczności uzyskania zgody na odstąpienie od obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych, kolejne zmiany dotyczyły konieczności uzyskania pozwolenia na budowę dla sieci elektroenergetycznej oraz korekty podziału działek i potrzeby aktualizacji uzgodnień projektu. Ostatecznie, po 1217 dniach od ustalonego w podstawowej umowie terminu realizacji przedmiotu umowy, Zamawiający zawarł z projektantem porozumienie, na mocy którego rozwiązano umowę, a usługodawca otrzymał wynagrodzenie 50 tys. zł (brutto)⁴⁷. W chwili rozwiązania umowy, tj. 30 listopada 2020 r. Zamawiający dysponował nieostateczną decyzją zrid, wobec której trwało postępowanie odwoławcze przed Wojewodą Wielkopolskim. Jednocześnie w tym samym terminie Gmina zawarła kolejną umowę z nowym projektantem na opracowanie dokumentacji projektowej. Ustalono wynagrodzenie wysokości 95,8 tys. zł i termin realizacji zadania na 30 kwietnia 2021 r. W związku z terminami postępowania odwoławczego prowadzonego przez Wojewodę Wielkopolskiego dwukrotnie wprowadzono zmiany terminu wykonania zadania, ostatecznie Wojewoda Wielkopolski 2 lipca 2021 r. wydał decyzję zmieniającą zrid.

W żadnej z ww. inwestycji Zamawiający nie egzekwował przewidzianej warunkami umów odpowiedzialności wykonawcy za nieterminowe wykonanie zobowiązań. Za niewykonanie umowy w terminie, zgodnie z umową, wykonawca winien zapłacić Zamawiającemu kary umowne w wysokości 0,3% całkowitego wynagrodzenia, za każdy dzień opóźnienia⁴⁸ lub w wysokości 10% całkowitego wynagrodzenia za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy⁴⁹.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *przyczyny wydłużenia terminów realizacji zadań nie były zależne od wykonawcy, a pojawiające się na bieżąco w procesie inwestycyjnym problemy i komplikacje, niemożliwe do wcześniejszego przewidzenia, sprawiają, że zakładane terminy ukończenia realizacji mogą ulec przesunięciu. Zastępca Burmistrza dodał, że przesunięcia terminów zadań projektowych nie mają wpływu na pozyskiwanie środków zewnętrznych, albowiem programy dotujące odnoszą się do zadań inwestycyjnych posiadających gotowe dokumentacje a nadto pozwolenia na budowę. Gmina, co do zasady, ustala swoje długoterminowe plany inwestycyjne wykonawcze w oparciu o dokumentacje już zakończone i wówczas dopiero ubiega się o możliwe dofinansowanie. Etap projektowy jest traktowany odrębnie i w żaden sposób nie koliduje z finansowym wsparciem zewnętrznym.*

(akta kontroli str. 1152-1160, 1165-1191, 1255-1280)

Dysponowanie sporządzoną dokumentacją projektową umożliwia ubieganie się o zewnętrzne środki pomocowe, to jednak z racji ram czasowych takich programów, istotnym jest właściwe zaplanowanie terminów opracowania dokumentacji projektowych. Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 37 upb decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Opóźnienia w opracowaniu dokumentacji projektowej mogą utrudniać Zamawiającemu optymalne planowanie prowadzenia zamierzeń inwestycyjnych i powodować przesunięcia zadań z uwagi na okoliczności dysponowania gotową dokumentacją budowlaną, terminami ważności wydanych decyzji oraz dostępnymi środkami budżetowymi, w tym pozyskanymi w ramach udziału w zewnętrznych programach pomocowych.

W umowach na prace projektowe przyjęto, że projektant będzie sprawował bezpłatny nadzór autorski podczas robót budowlanych.

⁴⁷ Umowna wartość wynagrodzenia wynosiła 145,8 tys. zł (brutto).

⁴⁸ W przypadku Budowy ul. Rivoliego kary wyniosłyby 9,8 tys. zł

⁴⁹ Za odstąpienie od realizacji umów: Budowa ul. Krawieckiej, Budowla ul. Grudzińskiego i Pszennej, Budowla ul. Polskiej łączna kwota należna Zamawiającemu wyniosłaby 26,2 tys. zł

(akta kontroli str.1155-1160)

We wszystkich pięciu kontrolowanych zadaniach Zamawiający, na podstawie umów zleceń, ustanowił nadzór inwestorski wielobranżowy. Ich wartość wyniosła od 21,0 tys. do 157,4 tys. zł (brutto). W przypadku Budowy ul. Rivoliego pełnienie nadzoru zlecono projektantowi zadania.

Przy Budowie ul. Grudzińskiego umowę nr CRU.39995.2022/WI.7013.19.2022-28 na pełnienie wielobranżowego nadzoru zawarto 7 października 2022 r., czyli cztery dni po terminie przekazania placu budowy wykonawcy, tj. 3 października 2022 r. Do obowiązków inspektora nadzoru, zgodnie z § 4 pkt 6 i 12 umowy należało przekazanie placu budowy pod realizację inwestycji oraz sporządzenie dokumentacji fotograficznej przez rozpoczęciem robót budowlanych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że pomimo późniejszego terminu zawarcia umowy, nadzór inwestorski zrealizował wszystkie obowiązki, co potwierdza udział przedstawiciela nadzoru w przekazaniu placu budowy, na którego okoliczność sporządzono pisemny protokół potwierdzony własnoręcznymi podpisami biorących w nim udział osób.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1166, 1195-1219, 1228, 1236-1241)

Przy Budowie ul. Grudzińskiego, poza powołaniem wielobranżowego nadzoru inwestorskiego, zawarto dodatkową umowę z Projektantem zadania na pełnienie funkcji koordynatora budowy, który wywiązał się z umowy na opracowanie dokumentacji projektowej tego zadania po 2483 dniach od terminu ustalonego w umowie podstawowej. Ustalona wartość zlecenia wyniosła 79,9 tys. zł (brutto). Termin zawarcia umowy uniemożliwił realizację wszystkich obowiązków koordynatora budowy, o czym szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przyczyny przedłużenia terminu opracowania dokumentacji projektowej nie leżały po stronie projektanta. *Co więcej, w opinii Zamawiającego, wyróżniał się spośród innych podmiotów, z którymi współpracujemy, kompetencjami, zaangażowaniem oraz wiedzą specjalistyczną. Przyczyny wyboru Projektanta zostały wykazane w notatce służbowej.*

W notatce z 27 października 2022 r. podano, że z racji opracowania dokumentacji projektowej podmiot *posiada dogłębną wiedzę dotyczącą wszelkich aspektów realizacji przedmiotowej inwestycji i będzie służyć pomocą w możliwie jak najszybszym i najsprawniejszym rozwiązaniu problemów, które mimo, że niemożliwe do przewidzenia na etapie opracowania projektu, zawsze i nieuchronnie pojawiają się w trakcie wykonywania każdej tak skomplikowanej inwestycji.*

Zastępca Burmistrza kontynuując wyjaśnienia dodał, że powierzenie funkcji koordynatora budowy podmiotowi zewnętrznemu a nie pracownikom merytorycznym UMiG wiąże się z posiadanymi przez podmiot uprawnieniami budowlanymi oraz specjalistyczną wiedzą techniczną, która nie należy do wymaganych kompetencji urzędniczych.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1165-1166, 1192-1193, 1195-1219, 1228-1229)

Zamawiający zawarł stosowne umowy na wykonanie robót budowlanych, ustalając wynagrodzenie ryczałtowe, i tak dla:

- Budowy ul. Rivoliego termin realizacji umowy: 4 marca 2021 r. do 30 września 2021 r. i wynagrodzenie 5 112,4 tys. zł (brutto);
- Budowy ul. Krawieckiej, termin realizacji umowy: 20 lipca 2021 r. do 28 października 2021 r. i wynagrodzenie 1 075,0 tys. zł (brutto);
- Budowy ul. Grudzińskiego termin realizacji umowy: 26 września 2022 r. do 1 października 2023 r. (370 dni) i wynagrodzenie 19 383,5 tys. zł (brutto);

- Budowy ul. Polskiej (I etap) termin realizacji umowy: 16 marca 2021 r. do 12 października 2021 r. (210 dni) i wynagrodzenie 6 398,1 tys. zł (brutto);

- Budowy ul. Polskiej (II etap) termin realizacji umowy 210 dni (licząc od przekazania placu budowy - 31 marca 2022 r.), tj. do 27 października 2022 r. i wynagrodzenie 11 878,3 tys. zł (brutto).

We wszystkich umowach Zamawiający wprowadził zabezpieczenie należytego wykonania robót w wysokości 5% wartości wynagrodzenia należnego wykonawcy oraz zatrzymano 30% ww. kwoty na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady. Wykonawca udzielił 60-miesięcznej gwarancji na roboty budowlane licząc od daty odbioru końcowego.

(akta kontroli str. 1155-1160)

We wszystkich kontrolowanych zadaniach zamawiający przekazał wykonawcom plac budowy w umownym terminie.

(akta kontroli str. 1155-1160)

Zamawiający 16 marca 2021 r. zawarł umowę nr CRU 988.2021/WRPZP.272.9.2021-1/WRPZP.271-35/2020 na wykonanie robót budowlanych dotyczących Budowy ul. Polskiej Etap I, na podstawie wydanej przez Starostę Poznańskiego 13 lipca 2020 r. decyzji zrid, która nie była ostateczna, ale opatrzona klauzulą rygору natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny. W momencie zawarcia umowy trwało postępowanie odwoławcze przed Wojewodą Wielkopolskim zakończone 2 lipca 2021 r. wydaniem przez Wojewodę decyzji zmieniającej zrid, tj. 107 dni po zawarciu umowy z wykonawcą robót budowlanych. Zmiana decyzji zrid stanowiła jedno z podstaw uzasadnień do trzykrotnej zmiany podstawowego terminu zakończenia robót, tj. z 12 października 2021 r. na ostatecznie 14 marca 2022 r. (przedłużenie o 153 dni).

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że przy zawieraniu umowy na roboty budowlane wiedział o toczącym się postępowaniu odwoławczym prowadzonym przed Wojewodą Wielkopolskim, jednak kierował się możliwością przewidzianą atrybutem rygору natychmiastowej wykonalności udzielonej decyzji zrid.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1167, 1281-1337)

Na etapie realizacji robót budowlanych wyniknęła konieczność wykonania robót dodatkowych, uzupełniających i zamiennych, których zakres i wartość została ustalona w aneksach do umów na podstawie sporządzonych i zaakceptowanych przez przedstawicieli Zamawiającego i inspektorów nadzoru inwestorskiego protokołów konieczności. Zakres zmian dotyczył wykonania robót związanych m.in. z koniecznością usunięcia kolizji z infrastrukturą techniczną.

W przypadku Budowy ul. Polskiej I i II etap zmiany dokumentacji technicznej dotyczyły m.in. zmiany rodzaju warstwy ścieralnej nawierzchni jezdni z BA⁵⁰ na SMA⁵¹, odbudowy koryta odcinka rowu, budowy brakującego odcinka sieci wodociągowej zwiększenia grubości warstw konstrukcyjnych nawierzchni, zmiany rodzaju nawierzchni na zjazdach, konieczności budowy ścieku przykrawężnikowego, dodatkowych robót ziemnych.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że projektant, w ramach sprawowanego na bieżąco nadzoru autorskiego, konsultował wprowadzone zmiany, określał istotność zmian dokumentacji projektowej i potwierdził je w dokumentacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1167, 1398-1410)

Przy realizacji Budowy ul. Polskiej II etap, Zamawiający 30 listopada 2022 r. uzgodnił z wykonawcą i zawarł Aneks nr 3 do umowy podstawowej nr CRU 1195.2022/WRPZP.272.6.2022-1/WRPZP.271-35/2021 z 29 marca 2022 r., który

⁵⁰ Beton asfaltowy.

⁵¹ Mieszanka mastyksowo-grysowa.

dotyczył ustalenia waloryzacji wartości kontraktu w związku z nieprzewidzianą sytuacją, spowodowaną wybuchem wojny na Ukrainie, skutkującą wzrostem cen materiałów i paliw. Wykonawca przedłożył propozycję waloryzacji wartości kontraktu o kwotę 3 086,7 tys. zł (brutto). Po analizie i przeprowadzonych negocjacjach ostatecznie ustalono wzrost wartości zadania o 2 398,5 tys. zł (brutto). W treści aneksu podano, że „Gmina Swarzędz wskazuje, że przyjęcie kwoty pozytywnie wpłynie na całkowity koszt wykonania inwestycji, pozwalając przy wzroście wartości umowy zaoszczędzić Zamawiającemu znaczących kosztów, które mogłyby wynikać wskutek dokończenia inwestycji za pomocą innego wykonawcy i przy zastosowaniu dodatkowej procedury zamówień w nowych warunkach cenowych i gospodarczych”. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że wykonawca zagroził natychmiastowym wycofaniem się z kontraktu w związku z wcześniejszym negatywnym stanowiskiem Zamawiającego odnośnie waloryzacji kontraktu. Kontynuując wyjaśnienia Zastępca Burmistrza podał, że *w sytuacji jak wyżej, Zamawiający stanął przed wyborem kontynuowania inwestycji z udziałem dotychczasowej zatrudnionej firmy lub podjęcia kroków na rzecz ogłoszenia nowego przetargu i wytypowania innej firmy na nowych warunkach. Mając do dyspozycji bilans cen i wartości robót wykonanych i pozostałych do zrobienia, uznano zasadność dalszego kooperowania z dotychczasowym Wykonawcą unikając tym samym rozpisania przetargu w okolicznościach gdy z każdym tygodniem wysoka inflacja generowała coraz większe straty. Dodatkowo, kontynuacja realizacji inwestycji z dotychczasowym Wykonawcą wpłynęła na skrócenie terminu zakończenia robót, co było również ekonomicznie uzasadnione. Wybór innego wykonawcy, musiałby się odbyć poprzez ponowne ogłoszenie przetargu nieograniczonego, co poza ewentualnymi możliwościami odwoławczymi, trwa minimum 3 miesiące.*

(akta kontroli str. 1155-1160, 1168, 1424-1451)

Do wszystkich pięciu umów na roboty budowlane wprowadzono stosowne aneksy zmieniające terminy zakończenia robót i wzrost wynagrodzenia wykonawcy, i tak dla:

- Budowy ul. Rivoliego termin realizacji umowy przedłużono o 61 dni, a wynagrodzenie zwiększono o 200 tys. zł (brutto);
- Budowy ul. Krawieckiej, termin przedłużono o 34 dni, a wynagrodzenie zmniejszono o 58,3 tys. zł (brutto)⁵²;
- Budowy ul. Grudzińskiego termin przedłużono o 131 dni, a wynagrodzenie zwiększono o 1 381,8 tys. zł (brutto);
- Budowy ul. Polskiej (I etap) termin przedłużono o 153 dni, a wynagrodzenie zwiększono o 476,0 tys. zł (brutto);
- Budowy ul. Polskiej (II etap) termin przedłużono o 139 dni, a wynagrodzenie zwiększono o 3 551,7 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str. 1155-1160, 1195-1227, 1281-1296, 1424-1446)

Zakończenie robót zostało potwierdzone pisemnymi protokołami odbiorów końcowych z udziałem m.in. przedstawicieli Zamawiającego i nadzoru inwestorskiego. W czterech odbiorach nie sformułowano zastrzeżeń do wykonanych robót, a w jednym z 9 lutego 2024 r. dotyczącym Budowy ul. Grudzińskiego, stwierdzono konieczność odcinkowego przełożenia ścieków ulicznych, obrzeża chodnika, nawierzchni chodnika, kanałów technologicznych, linii oświetleniowej, ponownego nasadzenia drzew i wykonania trawników oraz poprawienia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. W protokole z usunięcia usterek z 30 kwietnia 2024 r. potwierdzono usunięcie usterek za wyjątkiem ponownych nasadzeń drzew z uwagi na niekorzystne warunki wodne oraz oczekiwania na uzyskanie stosownych zatwierdzeń inwentaryzacji. Podczas kolejnego przeglądu usunięcia usterek

⁵² Z uwagi na brak konieczności usunięcia kolizji sieci gazowej, przewidzianej w dokumentacji podstawowej.

28 czerwca 2024 r., z uwagi na warunki pogodowe po raz kolejny przesunięto termin nasadzeń na okres jesienny (do 31 października 2024 r.), a z uwagi na czasochłonną procedurę zatwierdzania dokumentacji geodezyjnej ustalono przedłożenie jej Zamawiającemu do 12 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1166, 1248-1254)

Gmina nie posiadała danych o realizacji na swoim terenie niepublicznych inwestycji na obszarze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz przedsięwzięć deweloperskich⁵³. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *Gmina nie jest jednostką właściwą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz odbioru budynków po zakończeniu budowy.*

(akta kontroli str. 1598)

Według informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego⁵⁴, w latach 2021-2024 (I kwartał) PINB wydał siedem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, o których mowa w art. 55 upb, dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych, dla których Starosta Poznański wydał decyzje o pozwoleniu na budowę, z czego trzy zlokalizowane były przy drogach publicznych, a pozostałe cztery przy drogach wewnętrznych. Pozwolenia dotyczyły m.in. zespołu czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami i garażami na parterze, zespołu budynków mieszkalnych z lokalami usługowymi w parterze. W tym samym okresie do PINB wpłynęło 27 zawiadomień, o których mowa w art. 54 upb, o zakończeniu budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych, m.in. zespołu 24 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie wolnostojącej wraz z drogą wewnętrzną, 15 i 14 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie szeregowej, 14 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie bliźniaczej, 13 i 11 budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących dwulokalowych. Ponadto PINB otrzymał 33 zgłoszenia zakończenia budowy oraz udzielił osiem pozwoleń na użytkowanie takich obiektów zlokalizowanych przy drogach prywatnych mających połączenie z drogami publicznymi.

(akta kontroli str. 1452-1463, 1507-1513)

Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową, w myśl art. 16 ust. 1 udp, należy do inwestora tego przedsięwzięcia, a szczegółowe warunki budowy lub przebudowy powinna określać umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej.

W kontrolowanym okresie Gmina 27 marca 2024 r. zawarła jedno porozumienie z inwestorem inwestycji niedrogowej – budowy budynku handlowo-usługowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w zakresie zaprojektowania i wybudowania drogi na odcinku 98 m, z kanalizacją deszczową oraz oświetleniem. Przyjęto nawierzchnię jezdni i chodników z betonowej kostki brukowej gr. 8 cm. Termin realizacji zadania ustalono na sześć miesięcy od dnia podpisania porozumienia. Zgodnie z postanowienia porozumienia, do obowiązków Gminy miało należeć m.in. pełnienie nadzoru nad wykonaniem przedmiotu porozumienia. Inwestor zobowiązał się do pokrycia wszystkich kosztów związanych z realizacją zadania, w tym m.in. sporządzenia koncepcji oraz opracowania dokumentacji technicznej, realizacji robót budowlanych, wykonania ewentualnych robót dodatkowych i ponoszenia kosztów uzyskania niezbędnych decyzji oraz uzgodnień. Inwestor udzielił gwarancji na okres minimum 36 miesięcy.

(akta kontroli str. 1603-1607)

⁵³ w myśl art. 5 pkt 7 ustawy z 20 maja 2021 r. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 695).

⁵⁴ Dalej: PINB.

Zastępca Burmistrza w obszernych wyjaśnieniach podał, że zarządca dróg na przestrzeni lat 2021 – 2024 (I kwartał) wydał dziewięć decyzji (w tym jedną odmowną) oraz siedem uzgodnień dotyczących lokalizacji zjazdów, w ramach których, opierając się na zapisach art. 16 udp, nałożył na inwestorów obowiązek wykonania przebudowy odcinków dróg gminnych lub przynajmniej utwardzenia dróg gruntowych płytami betonowymi. W przypadku tylko jednego uzgodnienia została zawarta umowa. W pozostałych postępowaniach dokumentacja projektowa jest w toku uzgadniania, albo inwestor nie złożył dokumentów projektowych do uzyskania stosownych opinii. Umowy, w ramach art. 16, podpisywane są z Inwestorami na podstawie wydanych decyzji i uzgodnień zezwalających na lokalizację zjazdów, po uzyskaniu zaopiniowanej i uzgodnionej kompletnej dokumentacji projektowej, stanowiącej integralną część umowy (w decyzjach nazwanej też jako porozumienie). Wobec powyższego, w przypadku gdy w przeciągu trzech lat, zgodnie z art. 29 ust. 5 udp, inwestor nie wybuduje zjazdu, a wraz z tym nie dokona wszystkich uzgodnień, decyzje lub uzgodnienia wygasają, a tym samym inwestycje drogowe w ramach inwestycji niedrogowych nie są realizowane.

Kontynuując Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w przypadku wydawania warunków zabudowy, wskazywane są niekiedy warunki dotyczące konieczności bieżącego utrzymania dróg, a po ich zakończeniu, w wielu przypadkach, nakłada się na inwestora obowiązek wykonania trwałej nawierzchni drogi, natomiast w przypadku inwestycji zlokalizowanej na terenie objętym ustaleniami mpzp wskazuje się na potrzebę zapewnienia dostępu do drogi publicznej, bez oceny spełnienia przez drogę odpowiednich warunków technicznych. Powoduje to sytuacje, w których inwestorzy zwracają się do zarządcy drogi o uzgodnienie lokalizacji zjazdu dopiero na etapie uzyskanego pozwolenia na budowę, co wymaga często zakwestionowania przez zarządcę drogi możliwości realizacji inwestycji z uwagi na brak odpowiednich warunków technicznych drogi przyległej do inwestycji, jak i pojawiającej się konieczności dostosowania infrastruktury pod planowane osiedla wielorodzinne. Zastępca Burmistrza dalej wskazał, że ustawodawca nie przewidział narzędzi nakładających na inwestora obowiązku informowania zarządcy drogi o rozpoczęciu robót budowlanych inwestycji niedrogowej, tym samym pozbawiając go możliwości sporządzenia protokołu inwentaryzacji na dzień rozpoczęcia inwestycji. Brak stosownych zapisów odbiera możliwość egzekwowania przez zarządcę utrzymania drogi w zadowalającym stanie technicznym w czasie trwania prac inwestycyjnych oraz odbiera możliwość kontroli obowiązku przywrócenia drogi do stanu pierwotnego, w sytuacji gdy nie wynika to z treści pozwolenia na realizację inwestycji.

W dalszej części wyjaśnień, Zastępca Burmistrza zwrócił uwagę na aktualne orzecznictwo sądów w tym zakresie⁵⁵, które wskazuje, że obowiązujące regulacje prawne uniemożliwiają zarządcy drogi, jednostronne i władcze zobowiązanie inwestora inwestycji niedrogowej, na podstawie art. 16 udp, do wybudowania drogi, a umowa z inwestorem, z zachowaniem zasady swobody umów, powinna mieć charakter cywilnoprawny.

Reasumując Zastępca Burmistrza podał, że treść art. 16 udp jest bardzo lakoniczna, a nie ma dotąd ugruntowanego orzecznictwa sądowego dotyczącego stosowania tego przepisu. Sam proces nałożenia na inwestora obowiązków przewidzianych art. 16 udp odbywa się poza obszarem władztwa administracyjnego. Ustawowego doprecyzowania wymagają również kryteria umowy, o której mowa w art. 16 ust. 2 udp, między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej oraz w zakresie obowiązków inwestora inwestycji niedrogowej i uprawnień zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 1598-1600)

⁵⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 25 listopada 2020 r., sygn. V CSK 23/19.

2.2. Na zadanie zarządcy drogi dotyczące utrzymania infrastruktury drogowej, Gmina, w latach 2021-2023, zaplanowała 41 715,9 tys. zł⁵⁶, z czego 12 290,9 tys. zł w 2021 r., 13 531,6 tys. zł w 2022 r. i 15 893,4 tys. zł, a wydatkowała 38 867,9 tys. zł, z czego odpowiednio 11 384,7 tys. zł. 12 396,5 tys. zł i 15 086,6 tys. zł. Gmina co roku zwiększała⁵⁷ wysokość zaplanowanych środków na utrzymanie gminnej infrastruktury drogowej i ponosiła z tego tytułu większe wydatki budżetowe.

(akta kontroli str. 20)

Zarządca dróg nie prowadził dzienników objazdów dróg gminnych, o czym szerzej w pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia. Wg wzoru dziennika, określonego w Załączniku nr 2 do redp, zarządca drogi powinien odnotowywać w nim „zauważone usterki, braki, uszkodzenia oraz ich lokalizację”, sformułować zalecenia pokontrolne i ustalić termin ich realizacji, następnie, podając termin, potwierdzić ich wykonanie. Burmistrz wyjaśnił, że *WID na bieżąco, kilka razy w tygodniu, przeprowadza każdorazowo objazdy kilkunastu dróg, zarówno o nawierzchni trwałej jak i nieutwardzonej w celu m.in. kontroli i weryfikacji ich stanu technicznego wraz identyfikacją usterek i awarii.*

(akta kontroli str. 18, 1819-1820)

Gmina zawarła ramowe umowy na profilowanie i wałowanie oraz utwardzanie dróg gminnych na bieżący rok kalendarzowym:

- Umowa nr CRU 572.2021/WRPZP.272.4.2020-1/WRPZP.271-37/2020 z 17 lutego 2021 r.,
- Umowa nr CRU 1265.2022/WRPZP.272.7.2022-1/WRPZP.271-06/2022 z 31 marca 2022 r.,
- Umowa nr CRU 417.2023/WRPZP.272.2.2023-1/WRPZP.271-35/2022 z 1 lutego 2023 r.,
- Umowa nr CRU 998.2024/WRPZP.272.7.2024-1/WRPZP.271-02/2024 z 13 marca 2024 r.,

Wyboru wykonawców dokonano w trybie przetargu nieograniczonego, gdzie w zamówieniach na 2021 r. i 2022 r. kryterium wyboru oferentów była cena i czas reakcji wykonawcy, a w kolejnych dwóch umowach na 2023 r. i 2024 r. wyłącznie cena. Umowy zawarto z trzema różnymi podmiotami, przy czym najkorzystniejszą ofertę na 2023 r. złożył ten sam podmiot co w 2022 r.

Umowy zostały zawarte na czas określony, tj. do 15 grudnia bieżącego roku kalendarzowego lub w umowie na 2023 r. na 350 dni. Ustalone umowne wynagrodzenie nie powinno przekraczać 800,0 tys. zł (brutto), a na rok 2024 r. 505,0 tys. zł (brutto)⁵⁸. Zamawiający zastrzegł sobie brak konieczności wydatkowania całej kwoty wynagrodzenia, ponadto w umowach na 2022 r. i 2023 r. wprowadził możliwość skorzystania z prawa opcji w trakcie realizacji umowy i zwiększenia ilości zamawianych robót do maksymalnie 20% podstawowej wartości umowy⁵⁹. W umowie na 2022 r., 2023 r. i 2024 r. Zamawiający zagwarantował realizację 60% wartości umowy podstawowej, bez możliwości formułowania roszczeń ze strony Wykonawcy o realizację większego zakresu.

Od umów na 2022 r. i 2023 r. ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% całkowitego wynagrodzenia wykonawcy podanej w ofercie w formie gwarancji ubezpieczeniowej, a w umowie na 2024 r. zabezpieczenie w wysokości 3% w formie poręczenia.

We wszystkich umowach Wykonawcy udzielili 12-miesięcznej gwarancji na zrealizowane roboty i użyte materiały.

⁵⁶ Plan po zmianach.

⁵⁷ Na 2024 r. zaplanowano 18 791,4 tys. zł., wzrost w porównaniu do 2021 r. o 53%.

⁵⁸ Wynagrodzenie w 2024 r. uległo zmniejszeniu, ze względu na przesunięcie, przed ogłoszeniem postępowania przetargowego, części środków na równanie i profilowanie awaryjno-interwencyjne.

⁵⁹ Nie skorzystano z takiej możliwości.

Umowy obejmowały równanie i profilowanie dróg o nawierzchni z gruntu rodzimego, równanie i profilowanie dróg o nawierzchni częściowo utwardzonej gruzem, korytowanie nawierzchni gruntowej pod utwardzenie drogi tłuczniem⁶⁰, wykonanie utwardzenia dróg materiałem z gruzobetonu lub z tłucznia kamiennego granitowego lub bazaltowego frakcji 0/31,5 grubości 20 cm z zaklinowaniem profilowaniem i zagęszczeniem⁶¹, wykonanie ścinki pobocza oraz wykonanie rowu odwadniającego. Z uwagi na problem z rozliczaniem zmiennych grubości wykonanych warstw w 2021 r. wprowadzono w umowach na kolejne lata różnicowanie grubości.

Zgodnie z warunkami umów, poszczególne prace były wykonywane według bieżących potrzeb Zamawiającego i we wskazanych przez niego terminach. Roboty przeprowadzono w dwóch cyklach: wiosennym z reguły od kwietnia do połowy czerwca oraz jesiennym od września do października, przy odpowiednich warunkach atmosferycznych i gruntowo-wodnych w terenie.

Zakres prac obejmował profilowanie i uzupełnianie większości nieutwardzonych dróg w obu cyklach, z tym że 90% zakresu uzupełniania nierówności prowadzona była w okresie wiosennym.

Wszystkie roboty były odbierane na bieżąco przez przedstawicieli zarządcy drogi, a ewentualne nieprawidłowości w realizacji robót niezwłocznie usuwane przez wykonawców. Z tytułu umów Gmina wydatkowała 683,1 tys. zł (brutto) w 2021 r., 799,8 tys. zł (brutto) w 2022 r. i 528,8 tys. zł w 2023 r.

Zarządca zapewnił również dodatkowe profilowanie i równanie dróg spowodowane w większości zagrożeniem bezpiecznego dojazdu do posesji w związku ze stanem nawierzchni i pogorszeniem komfortu drogi z uwagi na nierówności. Wyboru wykonawców dokonywano na podstawie zapytań ofertowych.

W 2022 r.⁶² zawarto pięć takich zleceń o wartości 184,8 tys. zł (brutto), z czego jedno dotyczące utwardzenia drogi kruszywem, trzy dotyczące profilowania nawierzchni z wbudowaniem kruszywa oraz jedno samego profilowania. W 2023 r. pięć zleceń o wartości 103,1 tys. zł (brutto), z czego jedno dotyczące wykonania korytowania i utwardzenia kruszywem, kolejne zlecenie profilowania wraz z utwardzeniem kruszywem, dwa dotyczące utwardzenia kruszywem i jedno samego profilowania. W 2024 r. (do 15 kwietnia) 20 zleceń o wartości 608,5 tys. zł (brutto), z czego 14 dotyczące profilowania wraz z utwardzeniem kruszywa, cztery dotyczące utwardzenia kruszywem i dwa dotyczące samego profilowania.

(akta kontroli str. 1632-1633, 1637-1707)

Zarządca dróg gminnych dokonywał również interwencyjnej tymczasowej stabilizacji nawierzchni poprzez wbudowanie płyt żelbetowych. W latach 2021-2024 wykonano tego rodzaju wzmocnienie 69 odcinków dróg gminnych. Każdy z 69 odcinków wykonany był na podstawie odrębnej umowy zlecenia. Całkowita wartość wszystkich zleceń wyniosła 6 753,1 tys. zł (brutto).

Cena jednostkowa najczęściej była uzależniona od wielkości wykonywanego metrażu. Realizacja zamówień pozwoliła dokonać wzmocnienia około 8 km dróg gminnych. Wszystkie roboty były odbierane na bieżąco przez przedstawicieli zarządcy drogi, przy udziale inspektora nadzoru robót drogowych, a ewentualne nieprawidłowości w realizacji robót niezwłocznie usuwane przez wykonawców.

Burmistrz wyjaśnił, że *wyбір odcinków dróg poddawanych zabiegom profilowania, uzupełniania nierówności oraz interwencyjnej tymczasowej stabilizacji nawierzchni poprzez ułożenie płyt żelbetowych był dokonywany na podstawie zweryfikowanych*

⁶⁰ W umowie na 2021 r. przyjęto głębokość korytowania do 10 cm, od kolejnych umów wprowadzono odrębne stawki cen jednostkowych na różne głębokości korytowania 1-2 cm, 3-4 cm, 5-6 cm, 7-8 cm, 9-10 cm.

⁶¹ W umowie na 2021 r. przyjęto grubość warstwy 20 cm, od kolejnych umów przyjęto różne stawki ceny jednostkowej robót w zależności od grubości warstwy 3-4 cm, 5-6 cm, 7-8 cm, 9-10 cm, 11-12 cm, 13-14 cm, 15-16 cm, 17-18 cm, 19-20 cm.

⁶² W 2021 r. nie zlecano takich robót.

zgłoszeń mieszkańców, wniosków sołtysów oraz potrzeb utrzymaniowych ujawnionych w trakcie objazdów dróg przez pracowników WID. Wyboru sposobu naprawy drogi dokonywał inspektor branży drogowej⁶³ jako osoba świadcząca dla UMiG usługi w zakresie opinii technicznych. Generalnie jako standard przyjęto dwukrotne w ciągu roku równanie i profilowanie nawierzchni, z miejscowym uzupełnianiem ubytków, większości dróg o nawierzchni nieutwardzonej. W razie potrzeby uruchamiane były zlecenia interwencyjne w przypadku dróg szczególnie obciążonych ruchem i zlokalizowanych w obszarach o trudnych warunkach gruntowo-wodnych. W sytuacji nieprzyniesienia zadowalających efektów standardowych działań, podejmowana jest, na podstawie opinii ww. inspektora, decyzja o tymczasowej stabilizacji nawierzchni płytami żelbetowymi. Na profilowanie i utwardzanie dróg zaplanowano środki w wysokości 800,0 tys. zł w 2021 r., 950,0 tys. zł w 2022 r., 865,8 tys. zł w 2023 r. o 1 150,0 tys. zł w 2024 r. W związku z interwencyjnym charakterem wzmocnienia nawierzchni płytami żelbetowymi nie ma sprecyzowanych planów i środków finansowych na to zadania, a roboty realizowane są ze środków budżetowych opisanych jako „Roboty inne – naprawy przepustów, roboty awaryjne”.

(akta kontroli str. 1633-1636, 1821)

Sołectwa, grupy mieszkańców lub indywidualni właściciele działek, w związku z niewłaściwym, w ich ocenie, stanem infrastruktury drogowej, skierowali do Urzędu 66 zgłoszeń, w których oczekiwali interwencyjnego wykonania nawierzchni z płyt betonowych, z czego 14 w 2024 r., 39 w 2023 r., 12 w 2022 r. i jednego w 2021 r. oraz 136 zgłoszeń konieczności dokonania wzmocnienia istniejącej nawierzchni warstwą z kruszywa, z czego 66 w 2024 r., 32 w 2023 r., 17 w 2022 r. i 21 w 2021 r. Wszystkie zgłoszenia zostały rozpatrzone przez pracowników Urzędu. Zarządca drogi po dokonaniu oceny i weryfikacji 66 zgłoszeń dotyczących potrzeby wzmocnienia nawierzchni płytami żelbetowymi, każdorazowo podjął działania, w dwóch przypadkach ułożył płyty na całym wnioskowanym odcinku, w 25 częściowo a na pozostałym odcinku dokonał zabiegu wyprofilowania nawierzchni, a w pozostałych 29 samego wyprofilowania. W przypadku 136 zgłoszonych potrzeb wzmocnienia nawierzchni warstwą kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie zamawiający wykonał taką nawierzchnie na dwóch odcinkach, na 110 częściowo, a na pozostałym przebiegu dokonał wyprofilowania drogi, a na pozostałych 24 wyłącznie wyprofilowania.

(akta kontroli str. 1515, 1536-1540)

Gmina zawarła cztery umowy na pełnienie funkcji konsultanta i doradcy branży drogowej⁶⁴, odrębnie na rok 2021, 2022, 2023 i 2024. Według opisu przedmiotu umowy, do obowiązków inspektora należało m.in. opiniowanie wniosków związanych z bieżącym utrzymaniem dróg oraz nadzorowanie robót związanych z równaniem, utwardzaniem, naprawą, remontem dróg i oznakowaniem. Zgodnie z warunkami umów, inspektor zobowiązany był wykonywać zadania zlecone przez Zamawiającego w terminie dwóch dni roboczych, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w terminie do pięciu dni roboczych, ponadto zobowiązany był do obecności w UMiG, co najmniej, dwa razy w tygodniu, w godzinach urzędowania oraz na wezwania telefoniczne. Z tytułu realizacji usług ustalono miesięczne wynagrodzenia w latach 2021-2024 odpowiednio 5,28 tys., 6,31 tys., 7,95 tys. zł i 8,10 tys. zł (brutto).

(akta kontroli str. 1608-1636)

W postępowaniach przetargowych ogłaszanych na równanie, profilowanie i utwardzanie nawierzchni gruntowych Zamawiający do opisu przedmiotu zamówienia załączał i udostępniał specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.

⁶³ Legitymujący się stosownymi uprawnieniami budowlanymi.

⁶⁴ Gmina zawarła również odrębne umowy na pełnienie funkcji konsultanta i doradcy branży wodno-kanalizacyjnej.

Gmina zleciła uprawnionemu projektantowi opracowanie specyfikacji dotyczących m.in.:

- równania i profilowania dróg,
- utwardzenia dróg gruzobetonem i tłuczniem kamiennym,
- nawierzchni z kruszywa,
- nawierzchni z płyt żelbetowych.

W specyfikacjach określono m.in. wymagania dotyczące rodzaju i jakości materiałów, warunki odpowiedniego wykonania robót, zasady kontroli jakości robót, w tym wymagane badania oraz podstawy płatności za wykonane roboty.

Zarządca dróg nie wymagał od wykonawców przedkładania wyników przeprowadzonych badań i pomiarów przewidzianych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót przy realizacji niektórych zadań utrzymaniowych wzmacniających drogę, o czym mowa szerzej w Sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1632-1636, 1708-1802, 1821)

W wyniku oględzin 78 odcinków sieci dróg gminnych do oględzin⁶⁵ (na podstawie zgłoszeń mieszkańców dotyczących stanu infrastruktury drogowej) ustalono, że 77 dróg posiadało nawierzchnię nieutwardzoną, a jedna – ul. Grudzińskiego w Swarzędzu i Jasinie nawierzchnię bitumiczną. Nie stwierdzono żadnej drogi o nawierzchni jezdni z gruntu rodzimego. Oględziny stanu technicznego infrastruktury drogowej znajdującej się w pasie drogowym, przeprowadzonych na podstawie oceny wizualnej i analizy udostępnionej dokumentacji technicznej dróg, wykazały, że zakres robót zrealizowanych na ul. Grudzińskiego w ramach zrealizowanego zadania: Rozbudowa ul. Grudzińskiego w Swarzędzu i Jasinie oraz ul. Pszennej w Łowężynie, odpowiadała potwierdzeniu zakończonych robót według protokołów odbioru, a ich jakość można określić jako odpowiednią. Stan techniczny większości infrastruktury drogowej (70 ulic) był odpowiedni do kategorii drogi i natężenia ruchu drogowego, za wyjątkiem siedmiu:

- ulic Wójtowskiej (rejon skrzyżowania z ul. Gromadzką) i Szafirowej w Jasinie,
- ulicy Wiatrakowej w Kobylnicy,
- ulic Niemieckiej i Pszczelnej w Zalasewie,
- ulicy Komandoria oraz w rejonie skrzyżowania ulicy Bliskiej z ulicą Daglezjową w Rabowicach.

We wskazanych lokalizacjach występowały miejscowe nierówności nawierzchni oraz zastoiska wody obejmujące do 50% powierzchni przekroju poprzecznego jezdni. Ponadto na ulicy Szafirowej w Jasinie, na odcinku od ul. Gerberowej, stwierdzono nierówności nawierzchni wypełnione wodą opadową. Teren zabudowanych działek⁶⁶ położonych po lewej stronie ulicy był wyraźnie wyżej usytuowany w stosunku do poziomu pasa drogowego, ze spadkiem skierowanym w jego stronę.

Burmistrz wyjaśnił, że *stwierdzone nierówności nawierzchni i zastoiska wody spowodowane są nasilonym ruchem pojazdów oraz brakiem możliwości*

⁶⁵ 1. W Swarzędzu ulic: Cybińskiej i Grudzińskiego. W Jasinie ulic: Żniwnej, Lubczykowej, Laurowej, Bolesława, Żonkilowej, Szafirowej, Malwowej, Rutkowskiego i Wójtowskiej. W Gortatowie ulic: Dalekiej, Chlebowej, Bajkowej, Damiowej, Kapela i Kasztelańskiej. W Gruszczynie ulic: Szymanowskiego, Mechowskiej, Nowowiejskiego, Katarzyńskiej, Wiązowej, Jaworowej i Klonowej. W Katarzynkach ulic: Gruszczynskiej i Glebowej. W Kobylnicy ulic: Wiatrakowej, Szkolnej, Polnej, Krótkiej i Słonecznikowej. W Janikowie ulic: Latawcowej, Lotniczej, Cichej i Turystycznej. W Bogucinie ulic: Sosnowej, Kolejowej, Jagodowej i Jarzębinowej. W Zalasewie ulic: Angielskiej, Rivolięgo, Pszczelnej, Hiszpańskiej, Heweliusza, Mahoniowej, Węgierskiej, Niemieckiej, Szwajcarskiej, Botanicznej i Równej. W Garbach ulic: Kruszewnickiej, Podleśnej i Michałówka. W Kruszewni ulic: Słowiańskiej, Spółdzielcza, Białowieskiej i Widokowej. W Rabowicach ulic: Bliskiej, Komandorii, Kuźnicznej, Barwnej, Kawalerów Maltańskich, Daglezjowej, Świerkowej, Azaliowej, Magnoliowej i Joannitów Poznańskich. W Paczkowie ulic: Kalafiorowej, Szparagowej, Paprykowej, Groszkowej, Dworskiej, Falistej, Nad Kopłą, Betonowej, Filtrowej, Chłodnej i Rolnej. Ulica Grudzińskiego była po odbiorze robót inwestycyjnych w ramach zadania: Rozbudowa ul. Grudzińskiego w Swarzędzu i Jasinie oraz ul. Pszennej w Łowężynie.

⁶⁶ Nr 430/1, 430/2, 430/3, 431/1, 431/2 i 432/2

zagospodarowania nadmiaru wody opadowej poza pas jezdny bez szkody dla gruntów sąsiednich. Wymienione ulice, o nawierzchni gruntowej cechuje niska trwałość, a stan nawierzchni nie pozwala na rozwijanie prędkości większej niż 20 km/h. Przedmiotowe drogi gruntowe zostały wyznaczone poprzez regularne zajeżdżenie pojazdami terenu po gruncie a nie powstały w wyniku robót budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 7 upb. Geneza powstawania zastoisk wody w pasach drogowych wynika głównie z naturalnych warunków gruntowo-wodnych jakie panują na terenie Gminy. Powierzchnia terenu pokryta jest głównie utworami glacialnymi fazy poznańskiej zlodowacenia bałtyckiego (północnopolskiego), są to głównie grunty gliniaste, spoiste o niskim współczynniku filtracji. Ponadto naturalne ukształtowanie terenu w wymienionych ulicach oraz na ulicy Szafirowej jest takie, iż grunt pod pasem drogowym jest położony w najniższym punkcie. W celu poprawy stanu technicznego wskazanych odcinków dróg zostaną zlecone prace naprawcze w zakresie przeprofilowania drogi i miejscowego uzupełnienia ubytków nawierzchni kruszywem. Odnosząc się do lokalizacji wysokościowej budynków na działkach sąsiadujących z pasem drogowym, Burmistrz dodał, że rzędna posadowienia budynku nie jest elementem decyzji o warunkach zabudowy i jest wyznaczana przez geodetę podczas opracowania dokumentacji projektowej, niezbędnej do uzyskania pozwolenia na budowę wydawanego przez Starostę Poznańskiego. Na etapie uzyskiwania takiej decyzji Gmina nie jest stroną postępowania i nie jest informowana o jego postępach. Z kolei osiedla w ramach własnych projektów zapewniają zagospodarowanie wód opadowych na terenach własnych w oparciu o obliczenia parametrów miarodajnych zgodnie z obowiązującymi normami, które nie obejmują anomalnych warunków atmosferycznych w postaci nagłego krótkotrwałego opadu nawalnego, który zwiększa spływ powierzchniowy na tereny naturalnie niżej położone.

NIK wskazuje, że kluczowym jest ustalenie wysokości poziomu działek przylegających do pasa drogowego, gdyż istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego stanowi odstępienie w zakresie m.in. projektu zagospodarowania działki lub terenu, który obejmuje również rzędne terenu, co wynika z art. 36a ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 upb. Modyfikacja taka nie powoduje wprowadzenia zmian w zakresie charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, jednakże należy ją uznać za istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego, ponieważ dane dotyczące tej zmiany (tj. rzędne terenu) zawarte zostały w projekcie zagospodarowania działki, zatwierdzonym decyzją o udzieleniu pozwolenia na budowę. W orzecznictwie sądów powszechnych⁶⁷ istnieje pogląd, że o istotności odstąpienia w niniejszej sprawie przesądza też charakter skutków jakie ono spowodowało, czyli ewentualne odprowadzenie wody na pas drogowy w wyniku zmiany rzędnych terenu. W przypadku uzasadnionych podejrzeń zmiany rzędnych zarządca drogi może skierować stosowne zawiadomienie do PINB.

(akta kontroli str. 1515-1535, 1803-1815, 1822-1823)

Na ul. Szafirowej w Jasinie nie wprowadzono ograniczenia w ruchu ciężkich pojazdów, których ruch ujawniono w toku oględzin. Zgodnie z art. 41b ust. 1 udp po drogach publicznych o nawierzchni innej niż bitumiczna, betonowa, kamienna lub klinkierowa, w tym kostkowa lub płytowa, dopuszcza się wyłącznie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 8 t. Ponadto zgodnie z art. 41 ust. 5 dopuszcza się wprowadzenie albo ustanowienie zakazu ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej powyżej 10 t albo powyżej 8 t po drodze lub jej odcinku w przypadku gdy nie posiada ona drogi dla pieszych lub dla pieszych i rowerów.

⁶⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 19 czerwca 2018 r., sygn. akt: II SA/Bk 160/18 oraz Wyrok NSA w Warszawie z 11 stycznia 2018 r., sygn. akt: II OSK 774/16.

Burmistrz wyjaśnił, że dotychczasowe projekty zmian stałej organizacji ruchu w zakresie wprowadzenia ograniczeń ruchu ciężkich pojazdów nie uzyskały zatwierdzenia Starosty Poznańskiego, jako organu zarządzającego ruchem. W uzasadnieniu braku zatwierdzenia podano, że zgodnie z orzecznictwem sądów powszechnych drogi publiczne nie są budowane i utrzymywane w interesie ograniczonej liczby użytkowników, m.in. mieszkańców ulicy, ale muszą zapewniać powszechną dostępność. Dodatkowo droga jest drogą wewnętrzną o nawierzchni gruntowej nieposiadającej ustalonej krawędzi jezdni, a zgodnie z zasadami określonymi pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶⁸, na drogach gruntowych stosuje się: znaki kierunku i miejscowości (drogowskazy, znaki miejscowości) oraz inne znaki w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (oznakowanie przejazdów kolejowych, częściowe lub całkowite zamknięcia drogi). Ponadto z uwagi na brak ustalonej krawędzi nie ma możliwości montażu znaków pionowych zgodnie z warunkami określonymi w ww. rozporządzeniu.

Burmistrz dodał, że *tereny zlokalizowane wzdłuż ul. Szafirowej są obszarem podlegającym intensywnej urbanizacji. Zarejestrowany podczas oględzin przejazd samochodu realizowano w celu obsługi jednej z inwestycji i najprawdopodobniej był przejazdem jednorazowym.*

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 20 pkt 12 udp do zadań zarządcy drogi należy przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników., a stan nawierzchni na odcinku ulicy Szafirowej był nieodpowiedni. W przypadku dróg wewnętrznych, zgodnie z § 3 ust. 1a pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶⁹, podmiot zarządzający drogą wewnętrzną zatwierdza również dla niej organizację ruchu. Ponadto ewentualne rozważanie zasadności wprowadzenia ograniczeń wiązałoby się z montażem stosownego oznakowania pionowego na wlocie w ulicę Szafirową, który od ul. Malwowej na długości 123 m został wzmocniony nawierzchnią z płyt betonowych uzupełnionych kruszywem łamanym stabilizowanym mechanicznie, lub na wjazdach innych ulic zlokalizowanych na tym terenie.

(akta kontroli str. 1805-1806, 1822-1823)

Oględziny wykazały również, że na ulicy Białowieskiej w Kruszewni, na odcinku dojazdowym do skrzyżowania z drogą powiatową nr 2410P (ul. Średzka), jedna z płyt betonowych nawierzchni jezdni była zniszczona⁷⁰, co mogło powodować uszkodzenia pojazdów. Burmistrz wyjaśnił, że po dokonaniu sprawdzenia prawa własności działek pod pasem drogowym okazało się, że uszkodzona płyta betonowa znajduje się na odcinku działki prywatnej o nr ew. 46/31. Właściciel działki udzielił zgody Staroście Poznańskiemu na połączenie gminnej ulicy Białowieskiej z nowo wybudowanym skrzyżowaniem z ul. Średzką po swoim terenie. Burmistrz zapowiedział powiadomienie Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu o konieczności przeprowadzenia stosownej naprawy.

(akta kontroli str. 1811, 1823)

W wyniku oględzin ustalono, że na drogach gminnych wzmocnionych betonowymi płytami zastosowano różnego rodzaju kruszywa, pomimo, że w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót dla nawierzchni z płyt betowych ustalono, że uziarnienie kruszywa wynosi 0/31,5. Podobnie stosowano odmienny rodzaj

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 2311.

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

⁷⁰ Pojazdy poruszały się po wystającym zbrojeniu płyty żelbetowej.

materiału przy naprawie nawierzchni tłuczniowej, z gruzobetonu lub tłucznia kamiennego, do głębokości 20 cm z kruszywa 0/31,5.

Burmistrz wyjaśnił, że *decyzja odnośnie zastosowania typu kruszywa, grubości warstwy jest podejmowana indywidualnie dla każdej z naprawianych dróg z uwzględnieniem aktualnego stanu nawierzchni, stopnia nawodnienia gruntu oraz rodzaju wcześniej zastosowanego materiału do utwardzenia drogi i jego dostępności. W przypadku wypełniania ubytków kruszywa w nawierzchni, po okresie gwarancyjnym, Gmina stosuje kruszywo o identycznej frakcji co pierwotne, jednak z uwagi na możliwości finansowe i aktualną dostępność materiału na rynku, zdarzają się lokalnie miejsca uzupełnienia ubytków materiałem innej frakcji uziarnienia.*

(akta kontroli str. 1803-1815, 1822)

W latach 2021-2024 Gmina zawarła trzy umowy zlecenia w zakresie usług odpompowania wody z pasów drogowych o łącznej wartości 20,7 tys. zł, z czego jedno w 2023 r. o wartości 8,1 tys. zł oraz dwa w I kwartale 2024 r. o wartości 12,6 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że na terenie Gminy, w trakcie intensywnych opadów deszczu w reakcji na zgłoszenia mieszkańców, interwencyjnego pompowania asenizacyjnego dokonywała również Straż Pożarna. Gmina nie był informowana o liczbie i zakresie takich interwencji.

(akta kontroli str. 1821)

Zgodnie z art. 234 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 Prawo wodne⁷¹ właściciel gruntu nie może zmieniać kierunku i natężenia odpływu, znajdujących się na jego gruncie, wód opadowych lub roztopowych, ani kierunku odpływu wód ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich oraz odprowadzać wód na grunty sąsiednie.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zgodnie z art. 234 ust. 3 upw, wydał sześć decyzji nakazujących właścicielowi gruntu przywrócić stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jednak dotyczyły one problemów międzysąsiedzkich, a nie odprowadzania wód opadowych na teren psa drogowego.

Zastępca Burmistrza kontynuując podał, że *WID w związku z ujawnieniem zgłoszonego niewłaściwego zagospodarowania wód opadowych i roztopowych wszczyła wewnętrzne postępowania wyjaśniająco-kontrolne, w ramach których każdorazowo przeprowadzał wizję w terenie z udziałem inspektora ds. wodno-kanalizacyjnych i w razie potrzeby właściciela nieruchomości. Następstwem podjętych działań, w przeważającej liczbie spraw osiągnięto natychmiastowe porozumienie a przyczyny naruszenia prawa usunięte. Doprowadzając do polubownego zakończenia spraw Burmistrz skorzystał z przepisów art. 13 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷², zgodnie z którym organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach.*

(akta kontroli str. 1600-1601)

Zarządca dróg w przypadku uszkodzeń dróg przez podmioty prywatne wzywał ich do usunięcia skutków prowadzonego ruchu ciężkich pojazdów Skierowano 19 wezwań, z czego osiem w 2021 r., cztery w 2022 r., sześć w 2023 r. i jedno w 2024 r. Z 19 wezwań 13 skierowano do podmiotów prowadzących działalność budownictwa mieszkaniowego, a pozostałe inną działalność gospodarczą. Skutkiem 10 wezwań była pełna naprawa zniszczonej infrastruktury drogowej, a w pozostałych przypadkach w zakresie odpowiadającym odpowiedzialności podmiotów.

(akta kontroli str. 1541)

⁷¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm. Dalej: upw.

⁷² Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

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

1. Gmina, działająca jako zamawiający przy realizacji Budowy ul. Grudzińskiego, zawierając 16 listopada 2022 r. umowę nr CRU.4444.2022/WI.7013.19.2022-34 na pełnienie funkcji Koordynatora Budowy ww. zadania, uniemożliwiła realizację obowiązków usługodawcy, wymienionych w §4 pkt 7, 9 i 13 umowy. Polegały one na kontrolowaniu prawidłowości zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, weryfikacji i akceptacji otrzymanych od wykonawcy dokumentów dotyczących budowy, w tym harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz weryfikacji kosztorysów ofertowych podwykonawców.

Zamawiający 26 września 2022 r. zawarł umowę nr CRU 3745.2022/WPRZ.272.25.2022-1/WRPZP.271-19/2022 z wykonawcą robót budowlanych w ramach zadania Budowa ul. Grudzińskiego, gdzie ustalono, że plac budowy zostanie przekazany w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy, co zgodnie z pisemnym protokołem nastąpiło 3 października 2022 r. Zgodnie z § 4 ust. 3 lit a i e umowy z wykonawcą, w dniu przekazania placu budowy Wykonawca przekazał Zamawiającemu do akceptacji harmonogram rzeczowo-finansowy, który miał podlegać, zgodnie z warunkami umowy, weryfikacji Zamawiającego w ciągu 7 dni od jego przekazania tj. do 10 października 2022 r. oraz kosztorysów ofertowych podwykonawcy.

Wobec zawarcia umowy na pełnienie funkcji Koordynatora Budowy 16 listopada 2022 r. tj. 44 dni po terminie przekazania placu budowy, Zamawiający uniemożliwił wykonanie całego zakresu umowy Koordynatora budowy.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Zamawiający dopiero po wyborze Wykonawcy podjął ostateczną decyzję o powołaniu koordynatora budowy. Projektant, który sprawował jednocześnie nadzór autorski nad inwestycją, 9 września 2022 r. złożył do Zamawiającego stosowną ofertę w odpowiedzi na zapytanie z 2 września 2022 r. Kontynuując wyjaśnienia Zastępca Burmistrza podał, że *z uwagi na ww. okoliczności oraz z uwagi na konieczność zastosowania procedury odstąpienia od stosowania instrukcji udzielania zamówień publicznych w UMiG, podpisanie umowy uległo opóźnieniu względem przekazania placu budowy. Z uwagi jednak na wieloletnią współpracę oraz każdorazowo sumienne wywiązywanie się z obowiązków, a także na podstawie złożonej oferty i ustnych ustaleń, podmiot wywiązywał się z obowiązków już na etapie przygotowania inwestycji.*

NIK wskazuje, że w przekazaniu placu budowy Zamawiającego reprezentował wyłącznie Kierownik WI oraz inspektor powołanego wielobranżowego zespołu nadzoru inwestorskiego. Harmonogram rzeczowo-finansowy oraz kosztorys ofertowy został zaakceptowany 3 października 2022 r. wyłącznie przez inspektora nadzoru.

(akta kontroli str. 1155-1160, 1165-1166, 1192-1193, 1195-1219, 1228-1241)

2. Zarządca dróg nie egzekwował od wykonawców robót utrzymaniowych obowiązku przedłożenia wyników, wymaganych w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót drogowych, badań i pomiarów. Specyfikacje stanowiły załącznik do postępowań przetargowych na wykonanie robót utrzymaniowych.

W specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót w pkt. 9 Podstawa płatności określano warunki płatności za zrealizowane roboty, jednym z których było przeprowadzenie pomiarów i badań określonych w specyfikacjach. I tak w Specyfikacji D-10.03.01b Nawierzchnia z mechanicznie prefabrykowanych żelbetowych pełnych płyt, wskazano, że układanie płyt następuje na uprzednio wbudowaną warstwę podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie wykonanej zgodnie z ustaleniami specyfikacji D-04.04.02 Podbudowa z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie. Z kolei w specyfikacji

dotyczącej podbudowy podano, że cena wykonania robót obejmuje m.in. przeprowadzenie badań dotyczących uziarnienia mieszanki i jej wilgotności - minimum dwa badania na każde 1000 m² powierzchni podbudowy oraz wskaźnika zagęszczenia warstwy na podstawie trzech próbek na każde 1000 m² powierzchni podbudowy. Wymagany wynik badań określono w punktach 6.3.2, 6.3.3 i 6.3.4 specyfikacji. Zgodnie z warunkami specyfikacji wykonawca robót budowlanych wykona badania laboratoryjne na własny koszt w laboratorium nie należącym do wykonawcy i podwykonawcy robót, zaakceptowanym przez Zamawiającego.

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku wykonywania nawierzchni z płyt betonowych lub kruszywa, w przypadku wątpliwości, co do grubości wbudowanej warstwy, na polecenie inspektora nadzoru odbierającego prace, wykonawca ma obowiązek przeprowadzić wykopy inspekcyjne w miejscach wskazanych przez inspektora, do tej pory nie wystąpiła taka konieczność. *Dotychczas wykonane prace przy budowie nawierzchni z płyt betonowych nie rodziły u Zamawiającego wątpliwości w zakresie jakości wykonania robót, a co za tym idzie wezwania wykonawcy do przedstawienia badań kontrolnych w zakresie zagęszczenia podbudowy. Ponadto na każdą wykonaną realizację przysługuje 12 miesięczny okres gwarancyjny.*

(akta kontroli str. 1724-1734, 1803-1815, 1822)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina podejmowała działania w celu zapewnienia odpowiedniego do kategorii drogi i natężenia ruchu drogowego stanu infrastruktury drogowej na terenach zabudowy mieszkaniowej, jednak w przypadku siedmiu ulic, pogorszone cechy eksploatacyjne nawierzchni skutkowały obniżeniem poziomu komfortu ich użytkowania. W planowaniu działań utrzymaniowych zarządca drogi uwzględniał potrzeby lokalnej społeczności. Z kolei podjęte działania inwestycyjne wynikały z przyjętego katalogu zadań ujętych w dokumentach strategicznych Gminy. Zarządca dróg przy prowadzeniu inwestycji drogowych jak i realizacji działań utrzymaniowych zapewnił udział inspektorów nadzoru inwestorskiego. Na przebieg realizacji zadań inwestycyjnych wpływ miały nieprzewidziane okoliczności oraz sytuacje niezależne od wykonawców prac projektowych i robót wykonawczych. Zamawiający nie skorzystał z możliwości przewidzianych warunkami umów i nie wystąpił z karami umownymi w stosunku do wykonawców.. W przypadku jednego z zadań stwierdzono powołanie pełnomocnika inwestora w terminie uniemożliwiającym mu realizację pełnego zakresu obowiązków określonych w umowie. Zarządca drogi, pomimo opracowania i stosowania specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, nie wymagał od wykonawców robót utrzymaniowych przedstawiania wyników określonych w nich pomiarów i badań.

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

1. Opracowanie aktualnych planów rozwoju sieci drogowej oraz niezwłoczne przekazywanie ich organom właściwym w sprawie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego,
2. Rzetelne ustalenie numeracji wszystkich zarządzanych dróg gminnych,
3. Założenie książek drogi dla wszystkich dróg gminnych oraz zapewnienie ich rzetelnego prowadzenia,
4. Przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad aktualnych danych o sieci dróg gminnych,

5. Zapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego lub przydatności do użytkowania wszystkich dróg gminnych zgodnie z wymogami art. 62 ust. 1 upb,
6. Rzetelne planowanie harmonogramu przebiegu procesu inwestycyjnego,
7. Egzekwowanie od wykonawców robót przedstawienia wyników badań i pomiarów wymaganych specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót.

Uwagi

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia 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
Tomasz Otworowski
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

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