



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.2.4.2024

Łukasz Puchalski
Dyrektor
Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie
ul. Chmielna 120
00-081 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr KPK-KPO.441.57.2025 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 sierpnia 2025 r.

K/24/002 – Realizacja wybranych wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich ul. Chmielna 120, 00-081 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Puchalski – Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie od 15 czerwca 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie pasem drogowym – sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Krzysztof Żydek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2024 z 5 sierpnia 2024 r. Bożena Sulima-Górak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/61/2024 z 29 października 2024 r. Joanna Dąbrowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/60/2024 z 29 października 2024 r.

(akta kontroli str.1-3, 4)

¹ Dalej „ZDM”

² Dalej „Dyrektor”

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób realizacji dwóch wniosków pokontrolnych (wniosek pokontrolny nr 2 i 3), sformułowanych po kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”. W przypadku wniosku pokontrolnego nr 2, ZDM po zakończonych pracach budowlanych w pasie drogowym niezwłocznie dokonywał odbiorów tego pasa i egzekwował przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego. Znacznie także zwiększył liczbę przeprowadzonych kontroli sposobu przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. W odniesieniu zaś do wniosku pokontrolnego nr 3, liczba wykrytych przypadków zajęcia pasa drogowego bez wymaganej zgody wzrosła o 41,4% w stosunku do poprzedniego okresu kontroli. Wykryte przypadki zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi były eliminowane w sposób przewidziany prawem – poprzez wszczynanie postępowań zmierzających do naliczenia kar administracyjnych. NIK zauważa przy tym, że pomimo znacznego wzrostu skuteczności monitorowania nadal występują liczne przypadki zajęcia pasa drogowego bez wymaganej zgody zarządcy drogi, w konsekwencji podejmowane przez ZDM działania nie zapewniły prawidłowego funkcjonowania pasa drogowego. W trakcie oględzin stwierdzono bowiem, że 47 z 53 obiektów usytuowanych w pasie drogi nie posiadało zgody zarządcy drogi.

Jeden wniosek pokontrolny NIK (wniosek nr 1) nie został zrealizowany w pełnym zakresie, pomimo podejmowanych działań. ZDM posiadał książki drogi większości zarządzanych odcinków dróg. Skontrolowane 30 książek dróg było prowadzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁵. W jednym przypadku stwierdzono natomiast, że w ogóle nie założono książki drogi, pomimo obowiązku określonego w art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶.

W ocenie NIK wniosek pokontrolny nr 4 został zrealizowany częściowo, wobec niepodjęcia przez Dyrektora ZDM skutecznych działań w celu nałożenia kar pieniężnych na wszystkie podmioty zajmujące pas drogowy bez wymaganej zgody zarządcy drogi. W stosunku do czterech podmiotów Dyrektor ZDM nie nałożył w latach 2021 – 2024 kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi pomimo tego, że systematycznie przeprowadzane kontrole ZDM potwierdzały zajęcie pasa drogowego. Nienałożenie kar, w łącznej wysokości 208,4 tys. zł (kwota oszacowana w oparciu o dane ZDM), było niezgodne z art. 40 ust. 12 udp oraz, w przypadku braku przesłanek do umorzenia postępowania administracyjnego czy odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych, mogło skutkować zmniejszeniem przychodów jednostki samorządu terytorialnego i świadczyć o niegospodarności.

Kontrola wykazała również nieprawidłowość polegającą na tym, że jedna z 30 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego została wydana po upływie, deklarowanego przez wnioskodawcę, terminu zajętości (2 dni).

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: „rozporządzenie ewidencyjne”.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm., dalej: „udp”

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

1. Zarządzanie pasem drogowym – realizacja wniosków przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie

W 2021 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach” w ZDM - jednostce organizacyjnej m.st. Warszawy, do zadań, której należało pełnienie funkcji zarządcy drogi na drogach publicznych w obrębie miasta Warszawy (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) oraz wykonywanie na tych drogach zadań zarządcy drogi określonych w udp i przepisach wykonawczych do tej ustawy, z wyłączeniem zadań przekazanych do realizacji innym jednostkom organizacyjnym m.st. Warszawy i komórkom organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy⁷. W wyniku tej kontroli sformułowano cztery wnioski pokontrolne o:

- 1) prowadzenie przez ZDM ewidencji dróg publicznych wszystkich odcinków ulic, na których wykonuje obowiązki zarządcy dróg,
- 2) egzekwowanie terminowego przywracania jezdni po zajęciu pasa drogowego do stanu poprzedniego,
- 3) zapewnienie prawidłowego funkcjonowania pasa drogowego, na którym ZDM wykonuje działania zarządcy drogi, m.in. poprzez zapewnienie skutecznego monitoringu pasa drogowego w celu wykrywania i eliminowania przypadków zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz uszkodzeń i zanieczyszczeń tego pasa,
- 4) nałożenie kar za stwierdzone w toku oględzin NIK zajęcia pasa drogowego bez zgody ZDM.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Prowadzenie przez ZDM ewidencji dróg publicznych wszystkich odcinków ulic, na których wykonuje obowiązki zarządcy dróg.

W granicach m.st. Warszawy na dzień 10 października 2024 r., było 789,4 km dróg, którymi zarządzał ZDM, w tym: 674,8 km dróg powiatowych, 82,8 km dróg wojewódzkich, 31,8 km dróg krajowych. W latach objętych kontrolą (2021-2024) nie przekazano do ZDM dróg od innych zarządców.

(akta kontroli str. 5-17)

ZDM prowadził ewidencję zarządzanych dróg⁸ w formie elektronicznej przy wykorzystaniu oprogramowania eDIOM. Badaniu poddano wybrane książki drogi 30 odcinków dróg⁹ z elektronicznej bazy danych, programu eDIOM.

⁷Zgodnie z Uchwałą Nr XXXIV/1023/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich ze zm.,

⁸ Powiatowych, wojewódzkich i krajowych z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

⁹ Droga krajowe odcinek Pułkowa – Wybrzeże Gdyńskie – al. Armii Krajowej – al. Prymasa Tysiąclecia – Al. Jerozolimskie; Droga krajowa odcinek al. Gen. M. Witte – Most M Skłodowskiej-Curie – al. Płk. R. Kuklińskiego – Modlińska – al. Gen. M Witte; Droga krajowa odcinek Łopuszańska – F. Hynka – Sasanki – Puławska; Droga wojewódzka odcinek Górczewska; Droga wojewódzka odcinek al. Gen. B. Wieniawy-Długoszewskiego – Płowiecka – B. Czecha – Trakt Brzeski; Droga wojewódzka odcinek Żołnierska – Marsa; Droga wojewódzka odcinek Płochocińska; Droga wojewódzka odcinek Jagiellońska – S. Starzyńskiego – Szwedzka – al. Solidarności – Radzywińska – Łodygowa; Droga wojewódzka odcinek Strażacka – Ześląnców Polskich – Cyrulików – Okuniewskich; Droga wojewódzka odcinek al. Marsz. J. Piłsudskiego; Droga wojewódzka odcinek Al. Jerozolimskie; Droga wojewódzka odcinek Przyczółkowa – Ł. Drewny; Droga wojewódzka odcinek Modlińska – Jagiellońska – Zatylna – Wybrzeże Helskie – Wybrzeże Szczecińskie – Wał Miedzeszyński; Droga wojewódzka odcinek Arkuszowa – Wólczyńska – Żeromskiego – J. Słowackiego; Droga powiatowa odcinek E. Plater – Twarda – pl. Grzybowski; Droga powiatowa odcinek Zwycięzców – Międzynarodowa; Droga powiatowa odcinek Łukowska – M. Rodziewiczówny; Droga powiatowa odcinek Redutowa; Droga powiatowa odcinek Studzienna – Jana Kazimierza; Droga powiatowa odcinek św. Bonifacego; Droga powiatowa odcinek A. J. Madalińskiego – Kazimierzowska – I. Krasickiego; Droga powiatowa odcinek J. Dąbrowskiego; Droga powiatowa odcinek Kościuszkowców – M. Kajki – M. Pożarskiego; Droga

Prowadzona ewidencja zawierała dane, o których mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia ewidencyjnego. Na przedstawionych do kontroli 30 mapach odcinków dróg stwierdzono, że były wyznaczone granice pasa drogowego. W trakcie kontroli ustalono, że Prezydent m.st. Warszawy w 2018 r. powierzył ZDM w zarząd nowo wybudowany odcinek ul. Gierdziejewskiego od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej. Przekazany odcinek drogi do dnia rozpoczęcia kontroli nie posiadał nadanej kategorii¹⁰ drogi określonej przepisami udp i nie był ujęty w bazie prowadzonej ewidencji dróg w eDIOM. Na ww. odcinku ul. Gierdziejewskiego granice pasa drogowego nie zostały wyznaczone, a ZDM w latach 2021-2024 wydał sześć¹¹ decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 69,51 zł. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 7-9, 466-513, 766-780, 2212-2214)

Kontrola dokumentacji 30 odcinków dróg, wykazała, że przeglądy podstawowe roczne zostały przeprowadzone w latach 2021, 2023 i 2024 zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹², a w 2022 r. przeprowadzono przegląd okresowy rozszerzony (5-letni) zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy. Pomimo, że droga na odcinku ul. Gierdziejewskiego od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej nie posiadała nadanej kategorii drogi, ZDM przeprowadzał kontrole stanu technicznego tej drogi.

(akta kontroli str. 766-780, 3511)

1.2. Egzekwowanie terminowego przywracania jezdni po zajęciu pasa drogowego do stanu poprzedniego

W okresie od początku 2022 r. do 10 października 2024 r. ZDM wydał łącznie 20 099 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego (7413 w 2022 r., 7076 w 2023 r. oraz 5610 do 10 października 2024 r.). W okresie objętym kontrolą ZDM przeprowadził 855 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, w tym 252 kontrole w 2022 r., 303 kontrole w 2023 r., 300 kontroli w 2024 (do 10 października), podczas gdy w latach 2019-2021 przeprowadził łącznie cztery takie kontrole.

(akta kontroli str.122-130.)

W ZDM nie opracowano instrukcji/procedury odbioru pasa drogowego po zakończonych robotach budowlanych, określającej zasady odbioru przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego.

(akta kontroli str. 3508-3509)

Kontrola wybranych 30 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu realizacji prac budowlanych (8 w 2022 r., 7 w 2023 r., 15 w 2024 r.), wykazała m.in., że ZDM wystawił jedną decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego po dacie, w której rozpoczynał się okres zajęcia pasa drogowego. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

powiatowa odcinek Bronowska; Droga powiatowa odcinek Cieślewskich – Żegarynki – Żyrardowska; Droga powiatowa odcinek A. Kocjana – Bolimowska; Droga powiatowa odcinek S. Przybyszewskiego; Droga powiatowa odcinek Belgradzka; Droga powiatowa odcinek Odlewnicza – Annopol – Remnilińska – Matki Teresy z Kalkuty; Droga powiatowa odcinek J.U. Niemcewicz – Wspólna.

¹⁰ udp Art. 2. ust 1. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne.

¹¹ nr ZDM.GPD/R/329/19; nr ZDM.GPD/R/7/21; nr ZDM.GPD/R/2/22; nr ZDM.GPD/R/4/23; nr ZDM.GPD/R/8/23; nr ZDM.GPD/R/01/286/24.

¹² Dz. U. 2024 poz. 725 ze zm., dalej : „Prawo budowlane”.

Wystawione decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego oprócz terminu zajęcia pasa drogowego zawierały m.in. projekt organizacji ruchu oraz harmonogram wykonania robót budowlanych, a także terminy i warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 2199-2211)

Ogłędziny wykonane przez kontrolerów NIK w dniach 14, 15 i 25 listopada 2024 r. 36 odcinków dróg, na których ZDM zezwolił na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót budowlanych wykazały m.in., że wszystkie odcinki dróg zostały przywrócone do stanu poprzedniego. W 22 przypadkach teren został odebrany przez Wydział Infrastruktury¹³ protokołem odbioru natomiast w 11 przypadkach RIN procedował odbiór terenu. W dwóch przypadkach, które były objęte procedowaniem odbioru stwierdzono brak oznakowania poziomego (linii przerywanej na jezdni oraz oznakowania miejsca postojowego). Brakujące poziome oznakowanie jezdni zostało wykonane 16 listopada 2024 r. Podczas przeprowadzanych ogłędzin w dwóch przypadkach były wykonywane prace budowlane, tj.: na ul. Szwoleżerów – budowa przyłącza kanalizacji ogólnospławnej. Na wykonywanie tych prac była wydana decyzja zezwalająca nr ZDM/RIN/1893/P/Z/O/2024 na zajęcie pasa drogowego. Drugi przypadek dotyczył ul. Belwederskiej – zgłoszenie awaryjne sieci gazowej, które zostało zgłoszone 12 listopada 2024 r. W zabezpieczeniu i oznakowaniu ww. prac budowlanych nieprawidłowości nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 2221-2718)

Nieprawidłowość wykazana podczas kontroli NIK w 2021 r. przy ul. Gagarina w rej. ul. Belwederskiej stwierdzająca m.in. widoczne zbrojenie płyt betonowych, brak poziomego oznakowania, nierówności elementów powierzchni i koleiny przy przystanku autobusowym została usunięta.

(akta kontroli str. 2392-2520)

1.3. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowanie pasa drogowego, na którym ZDM wykonuje działania zarządcy drogi, m.in. poprzez zapewnienie skutecznego monitoringu pasa drogowego w celu wykrywania i eliminowania przypadków zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz uszkodzeń i zanieczyszczeń tego pasa

ZDM pozyskiwał informacje o nielegalnym zajęciu pasa drogowego m.in. na podstawie zgłoszeń otrzymanych od podmiotów zewnętrznych, zgłoszeń mieszkańców, Straży Miejskiej oraz kontroli pasa drogowego. W przypadku stwierdzenia umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych, ZDM podejmował działania polegające na zabezpieczeniu i oznakowaniu tego miejsca. Następnie przedmioty te w przypadku możliwości usunięcia były usuwane.

Kontrole dokonywane przez Wydział Kontroli Pasa Drogowego¹⁴, były przeprowadzane na podstawie zarządzenia¹⁵ Dyrektora ZDM w sprawie

¹³ Dalej „RIN”

¹⁴ Dalej „GKP”.

¹⁵ Zarządzenie nr 136 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich z dnia 26 kwietnia 2021 r., Zarządzenie nr 1404 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich z dnia 23 marca 2022 r., Zarządzenie nr 1470 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich z dnia 27 kwietnia 2023 r., Zarządzenie nr 1542 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich z dnia 27 września 2024 r.

wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego oraz wprowadzonej instrukcji¹⁶. Wyjazdy kontrolne były potwierdzane w Ewidencji wyjść służbowych oraz Księżce pobrania pojazdu służbowego.

(akta kontroli str. 21-121,124-399, 2722-2723)

W wyniku kontroli pasa drogowego, w latach 2022-2024, pracownicy ZDM stwierdzili 8230 przypadków zajęcia pasa drogowego bez wymaganej zgody zarządcy drogi w latach 2019-2021 stwierdzili 5822 takich przypadków. Kontrola wykazała, że liczba stwierdzonych przypadków zajęcia pasa drogowego bez wymaganej zgody wzrosła o 41,4% w stosunku do poprzedniego okresu kontroli.

(akta kontroli str. 122-130)

Po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez: wymaganego zezwolenia zarządcy lub z przekroczonym terminem określonym w zezwoleniu, albo z przekroczeniem powierzchni określonej w zezwoleniu, ZDM wszczynął postępowania w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ w wyniku, których m.in. wydawał decyzje administracyjne, na podstawie których nakładano kary pieniężne.

(akta kontroli str. 124-399)

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK 5 i 6 listopada 2024 r., oględziny 30¹⁸ odcinków dróg ujawniły 53 obiekty w pasie drogowym, z czego:

- w przypadku 16 obiektów (30%) były już prowadzone przez GKP postępowania administracyjne w sprawie zajętości pasa drogowego, w wyniku których m.in. wysłano zawiadomienia administracyjne w tym w czterech przypadkach (25%) zajęcie pasa drogowego zostało usunięte w trakcie trwania kontroli;
- 6 obiektów (11%) posiadało zgody na zajęcie pasa drogowego;
- jeden obiekt z powodu braku cech własności (betonowy postument) skierowano do usunięcia przez ZDM;
- 30 obiektów (56%) nie posiadało zgody na zajęcie pasa drogowego. Po przeprowadzonych oględzinach ZDM wszczął postępowania administracyjne tj.: wg stanu na dzień 26 listopada 2024 r. w dziewięciu przypadkach wystąpiono o dokonanie pomiarów geodezyjnych, w 14 przypadkach do zajmujących pas drogowy zostały wysłane zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego i oględzinach w terenie, w siedmiu przypadkach postępowania administracyjne były w toku.

Zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi, ustalone podczas oględzin, o których mowa powyżej stwierdzono na:

- 1) ul. Marywilska w rejonie nr 59 – dwustronny nośnik reklamowy typu LED w pasie drogowym na dz. ew. nr 35/4 z obr. 4-07-01 a częściowo na dz. ew. nr 35/3 z obr. 4-07-01 o ozn. użyt. „RIVb” (grunty orne) – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 2) ul. Odlewnicza w rejonie nr 1A - trzy reklamy umieszczone na przyczepie samochodowej – wszczęto postępowanie administracyjne;

¹⁶ Instrukcja czynności wykonywanych przez pracowników wydziału kontroli pasa drogowego i inne komórki organizacyjne ZDM.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r., poz.572, dalej Kpa.

¹⁸ ul. Modlińska, ul. Klasyków, ul. Czołowa, ul. Marywilska, ul. Odlewnicza, ul. Annopol, ul. Piotra Wysockiego, ul. Odrowąża, ul. Stalowa, ul. Jagiellońska, ul. Targowa, ul. Okrzei, ul. Ząbkowska, ul. Radzymińska, ul. Księcia Ziemowita, ul. Gorzykowska, ul. Kasprowicza, ul. Podleśna, ul. Podczaszyńskiego, ul. Broniewskiego, al. Reymonta, ul. Conrada, ul. Powstańców Śląskich, ul. Wrocławska, ul. Pużaka, ul. Sosnkowskiego, ul. Kompanii AK, ul. Bitwy Warszawskiej, Al. Jerozolimskie, ul. Gierdziejewskiego.

- 3) ul. Odlewnicza w rejonie nr 3 – dwustronny nośnik reklamowy z oświetleniem z treścią reklamową „BSK Return S.A.” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 4) ul. Piotra Wysockiego w rejonie nr 11 – dwustronna reklama o treści „Lody Gałkowe Świt Cafe” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 5) ul. Piotra Wysockiego w rejonie posesji Palestyńska 8 – dwustronna reklama o treści „KARDIOSYSTEM PRZYCHODNIA” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 6) ul. Odrowąża w rejonie nr 3 A – nośnik reklamowy z dwoma reklamami o treści „BHP KEGEL-BŁAŻUSIAK SKLEP FABRYCZNY...” znajdujący się częściowo w pasie drogowym na dz. ew. nr 22 z obr. 4-18-10 a częściowo na dz. ew. nr 30 z obr. 4-18-10 o ozn. użytk. „Bi” (inne tereny zabudowane) właścicielem której jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 7) ul. Stalowa w rejonie nr 18 – dwustronna przenośna tablica reklamowa o treści „Restauracja pod Karpiem” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 8) ul. Stalowa w rejonie nr 12 – zajęcie pasa drogowego przez kontener na odpady budowlane należący do firmy „ASIK” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 9) ul. Jagiellońska w rejonie nr 54 – zajęcie pasa drogowego przez kontener na odpady budowlane należący do firmy „ADPOL” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 10) ul. Targowa w rejonie nr 49/51 – szyld reklamowy należący do Santander Bank umieszczony na fasadzie budynku – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 11) ul. Targowa w rejonie posesji Okrzei 34 – dwa szyldy reklamowe o treści „BNP PARIBAS” umieszczone na fasadzie budynku – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 12) ul. Ząbkowska w rejonie nr 6 – dwie dwustronne tablice reklamowe z reklamami, stolik, dwa krzesła, dwie donice z nasadzeniem, menu ustawione przed lokalem „W Oparach Absurdu” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 13) ul. Radzymińska w rejonie nr 12 – dwustronna reklama semaforowa o treści „Żabka” oraz dwustronna przenośna tablica reklamowa z reklamami o treści „HALLOWEEN w Żabce” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 14) ul. Radzymińska w rejonie nr 12 – reklama semaforowa o treści „Lotto” częściowo w pasie drogowym na dz. ew. nr 80/4 z obr. 4-14-05 – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 15) ul. Radzymińska w rejonie nr 33 – dwustronna reklama semaforowa o treści „Żabka” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 16) ul. Radzymińska w rejonie nr 33 - szyld reklamowy o treści „Żabka cafe 6-23/7” – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 17) ul. Księcia Ziemowita w rejonie nr 22 A – dwa stalowe stojaki na skrzynki z owocami i warzywami oraz skrzynki drewniane ustawione w przed sklepem „U Buły” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 18) ul. Gorzykowska w rejonie posesji Remiszewska – reklama dwustronna semaforowa o treści „Żabka” oraz przenośna dwustronna tablica reklamowa „Halloween w Żabce” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 19) ul. Podleśna w rejonie nr 44 – paczkomat DPD oraz wyłożony chodnik przed paczkomatem znajdujący się częściowo w pasie drogowym na dz. ew. nr 7 z obr. 7-04-01 a częściowo na dz. ew. nr 5/1 z obr. 7-04-01 o ozn. użytk. „B”, będącej współwłasnością prywatną – skierowano do pomiaru geodezyjnego;

- 20) ul. Podleśna w rejonie nr 42 – paczkomat z logo firmy „InPost” oraz wyłożony chodnik przed paczkomatem – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 21) ul. Podleśna w rejonie nr 52A – paczkomat z logo firmy DPD – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 22) ul. Broniewskiego w rejonie ul. Rudnickiego – nośnik reklamowy o treści „MUAY THAI” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 23) al. Reymonta vis a vis nr 6A w rejonie ul. Conrada – nośnik reklamowy Cityboard Media WAR 392P z reklamą „Conrada 30 Nowe Mieszkania na Bielanych...” znajdujący się częściowo w pasie drogowym na dz. ew. nr 67/2z obr. 7-08-16 a częściowo na dz. ew. nr 63 z obr. 7-08-16 o ozn. użyt. „B” – skierowano do pomiaru geodezyjnego;
- 24) ul. Wrocławska w rejonie nr 27 – dwustronna przenośna tablica reklamowa o treści „Sklep ZOologiczny” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 25) ul. Sosnkowskiego 8 w rejonie ul. Pużaka – flaga reklamowa z treścią „LOTTO” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 26) ul. Kompanii AK „Kordian w rejonie ul. Sosnkowskiego 11 – dwustronna reklama semaforowa o treści „OPTYK” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 27) ul. Kompanii AK „Kordian w rejonie ul. Sosnkowskiego 11 – dwustronna reklama semaforowa z logo krzyża aptecznego – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 28) ul. Kompanii AK „Kordian w rejonie ul. Sosnkowskiego 11 – dwustronna przenośna tablica reklamowa, należąca do piekarni Lubaszka – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 29) ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. w rejonie nr 15-17 – dwustronna przenośna tablica reklamowa z reklamą o treści „Restauracja Włoska NAVONA” – wszczęto postępowanie administracyjne;
- 30) Al. Jerozolimskie 119 - dwustronna przenośna tablica reklamowa z „menu – wszczęto postępowanie administracyjne”.

(akta kontroli str. 820-1365, 1366-2198)

1.4. Nałożenie kar za stwierdzone w toku oględzin NIK zajęcia pasa drogowego bez zgody ZDM

Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane według stawek opłat za zajęcie pasa drogowego określonych w podjętych uchwałach Rady m.st. Warszawy w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych¹⁹.

W okresie objętym kontrolą ZDM naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w łącznej kwocie 162 343,9 tys. zł, odpowiednio 59 456,3 tys. zł w 2022 r., 63 440,3 tys. zł w 2023 r., 39 447,3 tys. zł w 2024 r. (do 10 października), natomiast łączna kwota wpływów wyniosła 178 712,8 tys. zł, odpowiednio 63 274,4 tys. zł w 2022 r., 63 240,2 tys. zł w 2023 r. oraz 52 198,3 tys. zł w 2024 r. (do 10 października). Różnica pomiędzy kwotą naliczoną a wniesioną wynikała z wpłat z tytułu decyzji za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej wystawionych na lata następne.

Za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia ZDM naliczył kary w łącznej kwocie 35 525,4 tys. zł, odpowiednio 10 783,8 tys. zł w 2022 r., 11 817,3 tys. zł w 2023 r. oraz 12 924,3 tys. zł w 2024 r. (do 10 października).

¹⁹ Uchwała nr XXXI/666/20204 z dnia 27 maja 2004 r.; nr XXX/888/2020 z dnia 14 maja 2020 r.; nr XXXI/956/2020 z dnia 18 czerwca 2020 r.; nr XXX IX/1244/2020 z dnia 19 listopada 2020 r.; nr LVII/1799/2021 z dnia 9 grudnia 2021 r.; nr LXXIV/2468/2022 z 15 grudnia 2022 r.

Wpływy z tytułu naliczonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia wyniosły łącznie 9 471,6 tys. zł, odpowiednio 2 134,7 tys. zł w 2022 r., 4 875,8 tys. zł w 2023 r. oraz 2 461,1 tys. zł w 2024 r. (do 10 października).

(akta kontroli str. 18-20)

W 2021 r. ZDM, w efekcie stwierdzonych (w toku oględzin NIK) zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, na podstawie 83 decyzji administracyjnych, nałożył na zajmujących pas drogowy kary pieniężne w łącznej kwocie 78,4 tys. zł (do 10 października 2024 r. wyegzekwowano kary w łącznej kwocie 59,6 tys. zł). W 15 z 83 ww. przypadków podmioty na które nałożono kary pieniężne odwołały się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego²⁰, z czego w trzech sprawach odstąpiono od nałożenia kar pieniężnych w kwocie 4,8 tys. zł, co stanowiło 6% łącznej kwoty nałożonych kar. Kontrola wykazała, że nie została wyegzekwowana łączna kwota 14 tys. zł wynikająca z 10 decyzji administracyjnych, co stanowi 17,9% wartości wystawionych kar.

Decyzje za które nie wyegzekwowano nałożonych kar pieniężnych:

1. Decyzja nr ZDM/GKP/R/1262/2021/K wystawiona na kwotę 675 zł, sprawa w toku postępowania egzekucyjnego w administracji – zostało wysłane upomnienie.
2. Decyzja nr ZDM/GKP/R/898/2021/K wystawiona na kwotę 1575 zł, SKO podtrzymało decyzję, sprawa w toku postępowania – zostało wysłane upomnienie.
3. Decyzja nr ZDM/GKP/R/888/2021/K wystawiona na kwotę 5343,75 zł, sprawa w toku postępowania – wydano tytuł wykonawczy.
4. Decyzja nr ZDM/GKP/R/1312/2021/K wystawiona na kwotę 1068,75 zł, sprawa w toku postępowania – wydano tytuł wykonawczy.
5. Decyzja nr ZDM/GKP/R/251/2022/K wystawiona na kwotę 950 zł, brak potwierdzenia odbioru decyzji.
6. Decyzja nr ZDM/GKP/R/491/2022/K wystawiona na kwotę 25 zł, brak potwierdzenia odbioru decyzji.
7. Decyzja nr ZDM/GKP/I/5/2024/K wystawiona na kwotę 1226,40 zł, sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia przez SKO.
8. Decyzja nr ZDM/GKP/I/242/2022/K wystawiona na kwotę 1260 zł, sprawa w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, wydano tytuł wykonawczy.
9. Decyzja nr ZDM/GKP/I/422/2022/K wystawiona na kwotę 866,25 zł, sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia przez SKO.
10. Decyzja nr ZDM/GKP/R/629/2022/K wystawiona na kwotę 1056 zł sprawa w toku postępowania – wniesiono odwołanie do SKO.

(akta kontroli str. 400-465, 730-765)

Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2021 r. wykazała m.in. 40 przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Odnosnie tych 40 przypadków ustalono, że w 35 przypadkach reklamy i inne przedmioty zostały usunięte z pasa drogowego, w jednym przypadku została wydana decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego. Natomiast w czterech przypadkach samowolne zajęcie pasa drogowego nadal funkcjonowało. ZDM w czterech opisanych poniżej przypadkach nie wyegzekwował zwolnienia pasa drogowego:

- 1) Ul. M. Spisaka umieszczona reklama „Biodrowie” - zajęcie pasa drogowego od 8 czerwca 2021 r. do 1 listopada 2022 r. O usunięciu reklamy z pasa drogowego ZDM został powiadomiony e-mailem w dniu 1 listopada 2022 r.

²⁰ Dalej „SKO”

Przeprowadzona kontrola w dniu 21 listopada 2022 r. potwierdziła usunięcie reklamy. ZDM wydał cztery decyzje nakładające kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi tj.: nr ZDM/GKP/R/14872021/K z 14 marca 2023 r. (od 12 października 2021 r. do 29 listopada 2021 r. za 49 dni), nr ZDM/GKP/R/1766/2021/K z 24 marca 2022 r. (od 30 listopada 2021 r. do 4 stycznia 2022 r. za 36 dni), nr ZDM/GKP/R/533/2022/K z 8 marca 2023 r. (od 8 marca 2022 r. do 4 maja 2022 r. za 58 dni), nr ZDM/GKP/R/721/2022/K z 2 listopada 2023 r. (od 5 maja 2022 r. do 27 czerwca 2022 r. za 34 dni) na łączną kwotę 6,3 tys. zł za 197 dni. Kary zostały zapłacone. Pomimo, tego że kolejne kontrole były przeprowadzane przez GKP (8 czerwca 2021 r. – 11 października 2021 r. tj. 126 dni, 5 stycznia 2022 – 7 marca 2022 r. tj. 62 dni, 28 czerwca 2022 r. – 21 listopada 2022 r., reklama usunięta 1 listopada 2022 tj. zajęcie 126 dni), wykazywały zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. ZDM za ten okres nie naliczył kar za umieszczenie reklamy w pasie drogi bez zgody zarządcy drogi, co najmniej w kwocie 10 tys. zł, za okres 314 dni łącznie (kwota oszacowana w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące w danym okresie stawki).

- 2) Ul. Nowy Świat – „markizy” – zajęcie pasa drogowego od 10 czerwca 2021 r. do 17 lipca 2024 r. ZDM wydał jedną decyzję nakładającą karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi nr ZDM/GKP/I/5/2024/K w dniu 12 sierpnia 2024 r. (od 4 stycznia 2024 r. do 14 lutego 2024 r. za 42 dni) na kwotę 1,2 tys. zł, podmiot złożył odwołanie do SKO. Pomimo tego, że kolejne kontrole były przeprowadzane przez GKP, wykazywały zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. ZDM za ten okres (10 czerwca 2021 r. – 17 lipca 2024 r. tj. 937 dni, 15 lutego 2024 r. – 17 lipca 2024 r. tj. 154 dni) nie naliczył kar za umieszczenie markiz w pasie drogi bez zgody zarządcy drogi, co najmniej w kwocie 31,8 tys. zł, za 1091 dni łącznie (kwota oszacowana w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące w danym okresie stawki).
- 3) Ul. Nowy Świat – „zadaszenie” – zajęcie pasa drogowego od 10 czerwca 2021 r. do 17 lipca 2024 r. Pomimo, że kontrole były przeprowadzane systematycznie przez GKP i wykazywały zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, ZDM w okresie od 10 czerwca 2021 r. do 17 lipca 2024 r. (1133 dni) nie naliczył kar za umieszczenie zadaszenia w pasie drogi bez zgody zarządcy drogi co najmniej w kwocie 43,3 tys. zł, za 1133 dni łącznie (kwota oszacowana w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące w danym okresie stawki).
- 4) ul. Nowy Świat – reklama „GREY WOLF” – zajęcie pasa drogowego od 10 czerwca 2021 r. do 16 lipca 2024 r. ZDM wydał jedną decyzję nakładającą karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi nr ZDM/GKP/I/1620/2022/K w dniu 12 września 2023 r. (od 15 października 2021 r. do 12 grudnia 2021 r. za 50 dni) na kwotę 5,7 tys. zł, kara została zapłacona. Pomimo tego, że kontrole były przeprowadzane przez GKP i wykazywały zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. ZDM za ten okres (10 czerwca 2021 – 24 października 2021 r. tj. 136 dni, 14 grudnia 2021 – 16 lipca 2024 r. tj. 946 dni) nie naliczył kar za umieszczenie reklamy w pasie drogi bez zgody zarządcy drogi, co najmniej w kwocie 123,3 tys. zł, za 1082 dni łącznie (kwota oszacowana w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące w danym okresie stawki).
- 5) Al. Jerozolimskie – reklama „Glazura Valdi” – w tym przypadku Prezydent m.st. Warszawy wydał decyzję umarzającą postępowanie administracyjne nr ZDM/GKP/U/885/2021 z dnia 21 września 2023 r., którą podpisał Z-ca Dyrektora ZDM. Decyzja została wydana po ogłoszeniu przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie upadłości podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą.

(akta kontroli str. 812-819, 2722-3472, 3486-3507)

W trzech ww. sprawach ZDM wydał sześć decyzji nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi na łączną kwotę 13,2 tys. zł, z czego 12 tys. zł zostało wyegzekwowane, co stanowi 90,9%. Oszacowano, że ZDM nie wydał decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej kwocie 208,5 tys. zł za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi trwające 3619 dni. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 812-819, 2722-3472)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDM nie założył książki drogi (podstawowego dokumentu ewidencyjnego) dla ul. Gierdziejewskiego na odcinku od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej, pomimo obowiązku prowadzenia ewidencji dróg oraz udostępniania ich na żądanie uprawnionym organom określonego w art. 20 pkt 9 udp. ZDM nie posiadał elektronicznej ewidencji ww. drogi w przypadku której wykonywał obowiązki zarządcy drogi.

Dyrektor ZDM wyjaśnił m.in., że zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, w tym książkę drogi dla poszczególnych kategorii dróg zgodnie z rozporządzeniem ewidencyjnym. Zdaniem Dyrektora ZDM kategorie dróg zostały określone w art. 2 ust.1 udp. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy drogi niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi. Ulica Gierdziejewskiego na odcinku od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej stanowi drogę wewnętrzną w związku z tym ZDM nie jest ustawowo zobligowany do prowadzenia książki tej drogi. W celu wykonywania zadań określonych w art. 8 ust. 2 ww. ustawy na przedmiotowym odcinku, ZDM przeprowadza kontrole stanu technicznego drogi.

(akta kontroli str. 2212-2220, 3511)

Powyższe wyjaśnienie nie może zostać przyjęte, gdyż nowo wybudowany odcinek drogi, a takim jest odcinek ul. Gierdziejewskiego od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej, został zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży, tj. stanowi element ciągu drogi nr 5621W o przebiegu: Cierlicka, K. Gierdziejewskiego, Lalki, M. Spisaka, Plutonu AK „Torpedy”, T. Kościuszki. ZDM potwierdził to w protokole z kontroli stanu technicznego odcinka drogi z 21.03.2024 r. Ponadto upd nie przewiduje sytuacji nieprowadzenia książki drogi, po której prowadzony jest ruch drogowy. W przypadku nieprowadzenia książki drogi Prawo budowlane przewiduje konieczność prowadzenia książki obiektu budowlanego, tj. realizacji obowiązku określonego w art. 60b ust. 1pkt 2 z wyłączeniem obiektów wymienionych w ust. 2 pkt. 3 przywołanego przepisu.

2. Z-ca Dyrektora ZDM zezwolił na zajęcie pasa drogowego po dacie, w której wnioskodawca zadeklarował rozpoczęcie okresu zajęcia pasa drogowego, co było działaniem niezgodnym z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 udp. Wniosek o wydanie zgody na zajęcie pasa drogowego został złożony na 21 dni przed planowanym terminem zajęcia pasa drogowego, tj. 5 czerwca 2024 r. Decyzja ZDM/RIN/1041/W/Z/PS/2024 zezwalająca na zajęcie pasa drogowego w terminie od 24.06.2024 r. do 24.06.2024 r., wydana została 26.06.2024 r., tj. dwa dni po terminie wnioskowanego terminu zajęcia pasa drogowego. Przedmiotowa decyzja w chwili wydania była obarczona wadą prawną, tj. była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter trwały,

tj. spełniała przesłankę nieważności decyzji administracyjnej określą w art. 156 §1 pkt. 5 Kpa.

(akta kontroli str. 2201-2211, 2698-2705)

Dyrektor wyjaśnił m.in. że w przypadku wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego nr ZDM/RIN/1041/W/Z/PS/2024 z dnia 26.06.2024 r., faktycznie doszło do wydania zezwolenia po dacie zajęcia pasa drogowego. Powyższe było skutkiem sytuacji, że z końcem lutego 2024 r. odszedł jeden pracownik z dwóch, którzy wykonywali obowiązki związane z wydawaniem decyzji za zajęcie pasa drogowego na terenie dzielnic Praga Południe, Wawer i Rembertów. W konsekwencji obowiązki w tym zakresie spadły na jednego pracownika. Pomimo starań pracownika, liczba spraw przypadająca na tę osobę mogła spowodować, że nie udało się wydać decyzji przed terminem zajęcia pasa drogowego. Rekrutacja nowego pracownika na zwolnione stanowisko z uwagi na brak zainteresowania ofertą pracy trwała kilka miesięcy, dopiero od połowy września 2024 r. została zatrudniona nowa osoba do prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie ww. obszaru.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, gdyż to na kierującym urzędem spoczywa obowiązek właściwej organizacji pracy, a także działania w granicach i na podstawie przepisów prawa.

(akta kontroli str. 2199-2204)

3. Dyrektor ZDM w stosunku do czterech zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi zaniechał wydania decyzji administracyjnych, co stanowiło naruszenie dyspozycji przepisu art. 40 ust. 12 udp, który stanowi, że za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi wymierza w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej, jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego. Kontrola wykazała, m.in. że w stosunku do stwierdzonych zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi nie zostały wydane decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne, tj.:
- ul. M. Spisaka - zajęcie pasa drogowego (Biozdrowie) przez 511 dni, zostały wystawione cztery decyzje nakładające kary pieniężne łącznie za 197 dni na łączną kwotę 6,3 tys., która została zapłacona. ZDM za pozostały okres, tj. 314 dni nie wydał decyzji nakładających kar pieniężnych na kwotę 10 tys. zł;
 - ul. Nowy Świat - zajęcie pasa drogowego (markizy) łącznie przez 1132 dni, została wystawiona jedna decyzja nakładająca karę pieniężną za 42 dni na łączną kwotę 1,2 tys. zł, podmiot złożył odwołanie do SKO. ZDM za pozostały okres, tj. 1091 dni nie wydał decyzji nakładających kar pieniężnych na kwotę 31,8 tys. zł;
 - ul. Nowy Świat za zajęcie pasa drogowego (GREY WOLF) łącznie przez 1132 dni została wystawiona jedna decyzja nakładająca karę pieniężną za 50 dni na łączną kwotę 5,7 tys. zł, która została zapłacona. ZDM za pozostały okres, tj. 1082 dni nie wydał decyzji nakładających kar pieniężnych na kwotę 123,3 tys. zł;
 - ul. Nowy Świat - zajęcie pasa drogowego (zadaszenie) łącznie przez 1133 dni. Za cały okres zajęcia pasa drogowego ZDM nie wydał decyzji nakładających kar pieniężnych na kwotę 43,3 tys. zł.

Na podstawie art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹ dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach są źródłem dochodów własnych gminy.

Nienałożenie kar określonych w przepisie art. 40 ust. 12 udp, w przypadku zaistnienia przesłanek do ich nałożenia, może więc skutkować uszczupleniem wpływów do budżetu miasta.

(akta kontroli str. 2199-2204)

W zakresie niewystawionych decyzji naliczających kary administracyjne za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia Naczelnik GKP m.in. wyjaśnił, że przyczyną braku wystawienia decyzji w danym okresie, była duża liczba postępowań administracyjnych przypadająca na jednego pracownika. Niewydanie decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia na ul. Spisaka wynikało z przeoczenia pracownika, z uwagi na dużą liczbę prowadzonych spraw. Obecnie trwają prace nad opracowaniem i wdrażaniem nowych instrukcji i procedur postępowań dla pracowników, które mają na celu skuteczne monitorowanie terminowości realizacji prowadzonych postępowań administracyjnych i wyeliminowanie zaistniałych sytuacji w przyszłości. W związku z tym, że budynek przy ul. Nowy Świat (w rejonie 63) jest wpisany do gminnej ewidencji zabytków Zakład Gospodarowania Nieruchomościami wystąpił o opinię do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i do momentu wydania opinii konserwatora zabytków nie ma możliwości zakończenia postępowania. ZDM po wszczęciu kilku postępowań dotyczących umieszczenia reklamy (GREY WOLF) w pasie drogowym przy ul. Nowy Świat, wydał jedną decyzję administracyjną, uwzględniając przepisy Kpa oraz potrzebę zapewnienia spójności sprawy. Po wydaniu decyzji strona wniosła odwołanie, w związku z czym sprawa została przekazana do SKO. Następnie SKO wydało decyzję w przedmiotowej sprawie, która została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Obecnie ZDM czeka na rozstrzygnięcie WSA, które umożliwi przyjęcie jednej, ujednoliconej linii orzeczniczej w tej kwestii. W sprawie zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia przy ul. Nowy Świat 63 przez markizy umieszczone w pasie drogowym po wystawieniu decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną strona wniosła odwołanie do SKO. Obecnie ZDM czeka na rozstrzygnięcie sprawy przez SKO, które pozwoli na ustalenie jednoznacznych zasad postępowania w przedmiotowej sprawie.

Wyjaśnienia Naczelnika GKP nie usprawiedliwiają niewydania decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne, co jest prawnym obowiązkiem zarządcy drogi. NIK zwraca przy tym uwagę na ryzyko przedawnienia się roszczeń w przypadku zwłoki w naliczaniu kar administracyjnych. Nienałożenie kar za samowolne, stwierdzone przez pracowników ZDM zajęcie pasa drogowego, a zatem nieustalenie tych należności może pomniejszać przychody jednostki samorządu terytorialnego i świadczyć o niegospodarności. Zadaniem kierownika jednostki jest tak zorganizować jej prace aby wszystkie nałożone na nią obowiązki były realizowane.

(akta kontroli str. 790-811)

4. W okresie objętym kontrolą ZDM, Z-ca Dyrektora ZDM oraz Naczelnik Wydziału Pasa Drogowego ZDM wydali łącznie sześć decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na ul. Gierdziejewskiego na odcinku od ul. Orłów Piastowskich do ul. Połczyńskiej, który to odcinek nie posiadał wyznaczonego

²¹ Dz. U. poz. 1572 ze zm.

pasa drogowego²². Tym samym decyzje te były niezgodne z art. 40 ust. 2 udp. W konsekwencji nienależnie pobrano łączną kwotę 69,51 zł tytułem opłat za zajęcie pasa drogowego.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że odcinek ul. Gierdziejewskiego został powierzony ZDM do wykonywania zadań zarządcy drogi do czasu nadania jej kategorii drogi powiatowej. W związku z tym, zdaniem Dyrektora ZDM, ZDM miał prawo udostępnić teren również pod reklamy, jednak nie powinien być on udostępniony w trybie administracyjnym, na podstawie przepisów udp.

Z uwagi na powyższe ZDM wystąpił do SKO o stwierdzenie nieważności wydanych decyzji w części dotyczącej reklam na ww. odcinku. W dniu 5 grudnia 2024 r. ZDM przekazał kserokopie wystąpień do SKO o stwierdzenie nieważności wydanych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 470-513, 671-686)

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Prowadzenie książki drogi dla wszystkich dróg publicznych będących w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich;2. Wypracowanie mechanizmów eliminujących przypadki nieterminowego wydania decyzji na zajęcie pasa drogowego po faktycznym zajęciu tego pasa;3. Naliczenie i wyegzekwowanie kar z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego oraz wypracowanie mechanizmów zapobiegających nienaliczaniu kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. |
|---------|---|

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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 wykorzystania uwag i 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 wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 21 lutego 2025 r.

²² Decyzje: nr ZDM/GPD/R/329/19 z dnia 30 października 2019 r., nr ZDM/GPD/R/7/21 z dnia 11 lutego 2021 r., nr ZDM/GPD/R/2/22 z dnia 13 stycznia 2022 r., nr ZDM/GPD/R/4/22 z dnia 3 stycznia 2023 r., nr ZDM/GPD/R/01/8/23 z dnia 6 czerwca 2023 r., nr ZDM/GPD/R/01/286/24 z dnia 8 października 2024 r.

Kontroler
Krzysztof Żydek
Główny specjalista kp.

/-/

.....

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektora
Paweł Zambrzycki

/-/

.....

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Paweł Zambrzycki
p.o. Dyrektora
Departamentu Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli

/ - /

/Podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli