



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

KIN. 411.2.3.2024

Pan Rafał Trzaskowski
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.411.93.2025 Komisji Rozstrzygającej z dnia 10 lipca 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	Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, ul. Rakowiecka 25/27, 02-517 Warszawa (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie pasem drogowym – sposób realizacji wniosków pokontrolnych.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2021-2024 (do czasu zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Kinga Poprzycka, główny specjalista kp. upoważnienie do kontroli nr KIN/55/2024 z 20 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2024 (do 26 września) Urząd prowadził monitoring pasa drogowego. Pracownicy Urzędu przeprowadzili w tym czasie 1 780 kontroli ujawniając 834 przypadki zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Urząd wydał w tym okresie łącznie 213 decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Badanie 30 protokołów z przeprowadzanych oględzin oraz notatek z kontroli pasa drogowego, stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego oraz decyzji dot. nałożenia kar, wykazało, że każdorazowo Urząd nakładał kary za bezprawne zajęcie pasa drogowego. Podczas przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK oględzin 31 ulic stwierdzono 17 obiektów znajdujących się w pasie drogowym bez zgody Urzędu. Trzy z nich zostały usunięte przez właścicieli, w stosunku do jednego Urząd wszczął postępowanie w sprawie naliczenia kary pieniężnej za bezprawne zajęcie pasa drogowego, a w odniesieniu do pozostałych wezwał właścicieli obiektów do ich usunięcia, co zdaniem NIK należy ocenić jako nieuzasadnioną zwłokę z wszczęciem postępowania administracyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zarządzanie pasem drogowym – realizacja wniosków przez Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Mokotów

Opis stanu faktycznego

W 2021 r. NIK przeprowadziła kontrolę pn.: „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”, w wyniku której sformułowano dwa wnioski pokontrolne o:

- 1) zwiększenie skuteczności monitoringu zarządzanych dróg w celu wykrycia i wyeliminowania przypadków zajęć pasa drogowego bez zgody Urzędu;
- 2) doprowadzenie do przywrócenia stanu pierwotnego zarządzanego pasa drogowego poprzez usunięcie pojemników na odpady komunalne umieszczonych w nim bez zgody Urzędu.

Prezydent m.st. Warszawy ustanowił⁴ regulamin organizacyjny Urzędu, określający wewnętrzną organizację oraz podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne. Stosownie do ww. regulaminu czynności z zakresu zarządzania drogami, w tym m.in.: prowadzenie ewidencji i sprawozdawczości w odniesieniu do dróg gminnych i wewnętrznych realizował Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów. W strukturze Wydziału Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów funkcjonowały dwa referaty: inwestycji i utrzymania dróg i gospodarowania pasem drogowym, realizujące czynności m.in. rozpatrywania wniosków i przygotowywania projektów decyzji administracyjnych dot. pasa drogowego, lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz projektów decyzji wymierzających kary pieniężne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 48-83)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 66/2021 z dnia 26 stycznia 2021 ze zm.

Urząd posiadał dokumentację zarządzanej sieci drogowej. Według stanu na 27 września 2024 r. sieć ta składała się z 326 ulic o łącznej długości 131,52 km.

(akta kontroli str. 258-264)

Urząd posiadał zatwierdzoną w dniu 8 grudnia 2022 r. przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów procedurę kontroli pasa drogowego, zgodnie z którą wyodrębniono dwa rodzaje kontroli - kontrole doraźne i planowe. Według tej procedury po zakończonej kontroli należało sporządzić notatkę z kontroli, która miała wskazywać lokalizację zajęcia części pasa drogowego, podmiot odpowiedzialny, powierzchnię zajęcia, rodzaj zajęcia, datę sporządzenia notatki i podpis pracownika. Integralną częścią notatki była dokumentacja fotograficzna.

Według planu kontroli pasa drogowego (zatwierdzonego w dniu 8 grudnia 2022 r.):

- w okresie od maja do września odbywać miały się kontrole wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności pod sezonowe ogródki gastronomiczne oraz pod stoiska handlowe,
- w okresie od października do listopada odbywać miały się kontrole zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności w związku z prowadzonym handlem okolicznościowym na czas obchodów święta Wszystkich Świętych,
- w grudniu odbywać miała się kontrola wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności, przeznaczone pod stoiska handlowe, tj. choinki, ozdoby świąteczne.

Prowadzona przez Urząd ewidencja kontroli nie pozwalała na wyodrębnienie przeprowadzonych w latach 2021-2024 kontroli w zakresie sprawdzenia realizacji wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego oraz przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że: „Z uwagi na niewystarczające zasoby kadrowe w stosunku do zarządzanego rozległego obszaru Urząd nie prowadził ewidencji kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego oraz przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.”

(akta kontroli str. 86-90)

W latach 2022 - 2024 (do 26.09.2024 r.) pracownicy Urzędu przeprowadzili łącznie 1780 kontroli pasa drogowego, tj.: 650 kontroli w 2022 r., 670 kontroli w 2023 r., oraz 460 kontroli w 2024 r., w toku których stwierdzili łącznie 834 zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, tj.: 325 w 2022 r., 335 w 2023 r. oraz 174 w 2024 r.

(akta kontroli str. 84-87,91)

Ogłędziny⁵ 31 ulic⁶ przeprowadzone przez kontrolera NIK wykazały, że w pasie drogi znajdowało się łącznie 19 obiektów, z czego 17 nie posiadało zgody Urzędu na zajęcie pasa drogowego, a dwa znajdowały się w pasie drogowym za zgodą Urzędu. Spośród 17 obiektów umieszczonych w pasie drogowym bez zgody

⁵ Przeprowadzone w dniach 27 do 29 sierpnia 2024 r.

⁶ Ulice objęte oględzinami: Samochodowa, F. Joliot-Curie, Bukietowa, Pułku AK Baszta, Zdziechowskiego, Konstruktorska, Postępu, Szturmowa, Smyczkova, Bełdan, Niedźwiedzia, Irysowa, Świeradowska, Obserwatorów, Cisowa, Inspektowa, Bzowa, Truskawiecka, Jedlińska, Okrężna, Klarysewska, Zbierska, Górską, Stępińska, Zakrzewska, Cichy Potok, Potoki, Zawrat, Króżańska, Ligocka, Narbutta.

Urzędu 10 stanowiły kontenery na odpady komunalne.

Ponowna kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu po oględzinach NIK wykazała, że trzy obiekty zostały usunięte przez właścicieli z pasa drogowego. Wobec pozostałych właścicieli obiektów Urząd rozpoczął postępowanie wyjaśniające, a także wezwał właścicieli obiektów do ich usunięcia oraz przeprowadził kolejne oględziny.

(akta kontroli str. 97,265-412,457)

Burmistrz Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wyjaśnił, że: „W stosunku do trzech usuniętych obiektów tj. 1 gruzbagu oraz 2 kontenerów na odpady budowlane nie ustalono stron odpowiedzialnych za przedmiotowe zajęcie. Kolejne kontrole stwierdziły usunięcia w/w obiektów z pasa drogowego, co uniemożliwiło ustalenia i wskazania bez żadnych wątpliwości kto jest odpowiedzialny za przedmiotowe zajęcie”.

(akta kontroli str. 416,420-422, 461-464)

W okresie od 01.01.2022 r. do 30.06.2024 r. Urząd wydał łącznie 213 decyzji w prowadzonych postępowaniach dotyczących naliczenia kary pieniężnej za zajmowanie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Natomiast Urząd w ww. latach kontrolnie stwierdził 834 nielegalne zajęcia pasa drogowego.

Burmistrz Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy wyjaśniając przyczyny nienałożenia kar we wszystkich przypadkach stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zgody urzędu, wskazał m.in., że: „(...) liczba dokonanych kontroli nie jest tożsama z liczbą wydawanych decyzji, ponieważ część wykazanych kontroli to kontrole wielokrotne do danej sprawy i kończyły się wydaniem jednej decyzji. Nie jestem w stanie precyzyjnie określić ilości poszczególnych przypadków, gdyż Urząd nie prowadzi tak szczegółowych ewidencji.(...) Szacunkowa ilość przypadków, w których nie nałożono kar pomimo wykrycia zajęcia pasa drogi przedstawia się następująco:

- 15% stanowią nadal trwające czynności dotyczące gromadzenia wyczerpującego dowodu w sprawie zajęcia pasa drogowego mającego na celu określenie zakresu postępowania o naliczenie kary administracyjnej,
- 8% wynikające z braku możliwości ustalenia strony, obiekty usunięto z pasa drogowego poprzez zlecenie firmie zewnętrznej wyłonionej w drodze zapytania ofertowego (do którego zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych stosowanie przepisów tej ustawy jest wyłączone) w formie umowy, której przedmiotem jest „Usuwanie innych obiektów zagrażających bezpieczeństwu, usytuowanych w pasach drogowych dróg gminnych”,
- 15% to zajęcia zgodne z decyzjami zezwalającymi na zajęcie pasa drogowego, które są w posiadaniu tut. Urzędu,
- 11% to zaprzestanie naruszenia zajęcia pasa drogowego po telefonicznym kontakcie pracownika ze stroną zajmującą pas drogowy,
- 21% to zaprzestanie naruszenia zajęcia pasa drogowego po bezpośredniej interwencji pracownika w terenie,
- 13% to zaprzestanie naruszenia zajęcia pasa drogowego po pisemnym wezwaniu skierowanym do strony,
- 17% to kontrole dotyczące zajęcia pasa drogowego wskutek zgłoszenia porzuconych pojazdów (wraków), które były przekazywane do Straży Miejskiej do rozpatrzenia według właściwości.”

(akta kontroli str. 86-87,98, 422-423, 461-464)

Kontrola 30 protokołów z przeprowadzanych oględzin oraz notatek z kontroli pasa drogowego, stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego oraz decyzji dot. nałożenia kar wykazała, że każdorazowo Urząd nakładał kary za bezprawne zajęcie pasa drogowego. Decyzje w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 kpa, kary naliczano na podstawie stawek określonych w uchwałach Rady m. st. Warszawy.

(akta kontroli str. 413-415, 447,452-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaniechaniu niezwłocznego wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia kary pieniężnej za bezprawne zajęcie pasa drogowego przez 10 kontenerów na odpady komunalne, które zostały ujawnione podczas oględzin. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (25 października 2024 r.) Burmistrz Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy nie wszczął w tych sprawach postępowania w sprawie naliczenia kary pieniężnej za bezprawne zajęcie pasa drogowego, a zamiast tego podejmował interwencje/wzywał do zaprzestania naruszania prawa.

(akta kontroli, str. 97, 265-412, 457)

Naczelnik Wydziału Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów wyjaśniła, że w przypadku braku skuteczności wezwań wobec podmiotów odpowiedzialnych za zajmowanie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary pieniężnej.

(akta kontroli str. 94-98)

Przedstawione wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, ponieważ w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi organ administracji publicznej ma obowiązek niezwłocznie wszcząć postępowanie administracyjne. Działania te należy podejmować bez zbędnej zwłoki, tymczasem od momentu stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy do zakończenia czynności kontrolnych upłynęło blisko 60 dni.”,

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwłoczne wszczynanie postępowań administracyjnych w przypadku stwierdzenia bezprawnego zajęcia pasa drogowego.

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. 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 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 26 marca 2025 r.

Kontroler
Jarosław Florkiewicz
Doradca ekonomiczny
Departament Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli
/-/

Paweł Zambrzycki
p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli
/-/

Zmian w wystąpieniu
pokontrolnym dokonał:
Paweł Zambrzycki
p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury Najwyższej Izby
Kontroli
/podpisano elektronicznie/