



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.2.1.2024

Tomasz Żulewski
Dyrektor

Miejski Zarząd Dróg w Płocku
ul. Bielska 9/11
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Płocku, ul. Bielska 9/11, 09-400 Płock ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żulewski – Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Płocku od 2 lutego 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. (akta kontroli str.1, 2-5)

¹ Dalej: „MZD”.

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 wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”, mimo nieprawidłowości polegającej na niezrealizowaniu jednego z czterech wniosków.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli, że w MZD:

- po zakończonych pracach budowlanych niezwłocznie dokonywano odbioru prac dotyczących przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego - stwierdzono przy tym jeden przypadek (na 41 objętych próbą badawczą) odbioru przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego po upływie ponad 11 miesięcy (343 dni) od zgłoszenia gotowości odbioru,
- wszystkie objęte kontrolą 41 protokołów odbioru przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego sporządzono rzetelnie,
- nie legalizowano samowolnego zajęcia pasa drogowego poprzez wsteczne naliczanie opłat takich jak za prawidłowe zajęcie tego pasa (w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia MZD nakładał kary administracyjne z tego tytułu).

Tym samym NIK oceniła, że wnioski pokontrolne nr 1, 2 i 4 zostały zrealizowane. Nie zrealizowano natomiast wniosku pokontrolnego nr 3, bowiem Dyrektor MZD nie egzekwował wypełniania warunków określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka w zakresie wymaganego oznakowania reklam umieszczanych w pasie drogowym. Poddane oględzinom w trakcie kontroli NIK umieszczonych w pasie drogowym dziewięć reklam dużego formatu i jednej reklamy średniego formatu nie posiadały oznaczenia, które było wymagane Uchwałą nr 381/XXII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na obszarze Miasta Płocka.

Kontrola wykazała również nieprawidłowość polegającą na tym, że z 14 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego wydano cztery decyzje po upływie terminu zajętości (od dwóch do sześciu dni), co było niezgodne z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵.

III. Opis stanu faktycznego

1. Zarządzanie pasem drogowym – realizacja wniosków przez Miejski Zarząd Dróg w Płocku

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

- 1) egzekwowanie od zobowiązanych podmiotów przystępowania do odtworzenia nawierzchni takiego typu jak w stanie pierwotnym (po zajęciach pasa drogowego, w tym na skutek awarii) bezpośrednio po zakończeniu zajęcia lub natychmiast po nastaniu sprzyjających warunków atmosferycznych,
- 2) rzetelne sporządzanie protokołów odbiorów odcinków dróg po zajęciu pasa drogowego, uwzględniające wszystkie elementy odtwarzanej nawierzchni, w tym oznakowanie poziome,
- 3) egzekwowanie wypełniania warunków określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka w zakresie wymaganego oznakowania reklam umieszczanych

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

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm. Dalej: „udp”.

- w pasie drogowym lub wystąpienie do Prezydenta Miasta Płocka z wnioskiem w sprawie dokonania zmian zapisów tego zarządzenia,
- 4) wyeliminowanie przypadków ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego bez wydania zezwolenia na to zajęcie.

1.1. Egzekwowanie od zobowiązanych podmiotów przystępowania do odtworzenia nawierzchni takiego typu jak w stanie pierwotnym (po zajęciach pasa drogowego, w tym na skutek awarii) bezpośrednio po zakończeniu zajęcia lub natychmiast po nastaniu sprzyjających warunków atmosferycznych

W okresie od początku 2022 r. do 10 sierpnia 2024 r. MZD wydał łącznie 3216 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego– (1248 w 2022 r., –1101 w 2023 r., –777 do 10 sierpnia 2024 r.). W okresie od 2022 r. do 10 sierpnia 2024 r., MZD przeprowadził łącznie 1140 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 70, 123)

W MZD nie opracowano szczegółowej procedury monitoringu pasa drogowego, określającej m.in.: terminy lub częstotliwość objazdów sieci drogowej, sposób sprawdzenia prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Kontrole pasa drogowego odbywały się w trakcie objazdów dróg, wykonywanych przez pracowników merytorycznych oraz na podstawie informacji przekazywanych m.in. od mieszkańców miasta i Straży Miejskiej. Wyjazdy te były potwierdzane w zeszycie wyjść służbowych pracowników, w którym wpisywano cel wyjścia np. kontrola, odbiory po awariach, odbiory po przeprowadzonych robotach (przywrócenie pasa drogowego do stanu pierwotnego) itp. oraz imię i nazwisko pracownika.

(akta kontroli str. 33-69)

Kontrola 11⁶ losowo wybranych lokalizacji, w których dokonano przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego po pracach budowlanych (1% wszystkich lokalizacji, w których dokonano przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego w badanym okresie) wykazała, że w 10 przypadkach dokonano przywrócenia pasa drogowego po zakończonych robotach budowlanych zgodnie z warunkami określonymi przez zarządcę drogi. W jednym przypadku stwierdzono odbiór⁷ warunkowy. Każdorazowo odtworzenie terenu po pracach budowlanych było wykonane zgodnie z *Instrukcją wykonania prac związanych z odtworzeniem nawierzchni w obrębie pasa drogowego naruszonych w wyniku robót kanalizacyjnych, wodociągowych, ciepłowniczych, gazociągowych, elektrycznych, telekomunikacyjnych itp. oraz prac związanych z regulacją wysokościową urządzeń uzbrojenia podziemnego* przyjętą zarządzeniem nr 1313/20 z dnia 18 lutego 2020 r. Prezydenta Miasta Płocka⁸.

Ogłędziny wykazały m.in., że odtworzona nawierzchnia asfaltowa była ułożona w równym poziomie z nawierzchnią dotychczasową, odtworzona nawierzchnia z kostki była ułożona w równym poziomie z nawierzchnią dotychczasową przy wymaganych spadkach, odtworzone zieleńce były wyrównane i obsiane trawą.

(akta kontroli str. 447-602)

⁶ ul. Łukasiewicza, ul. Przemysłowa, ul. Boryszewskiej, ul. Łukasiewicza, ul. Aleja Armii Krajowej, ul. Drętkiewicza, ul. Zagroda, ul. Popłacińska, ul. Sienkiewicza, ul. Łomżyńska, ul. Grumy.,

⁷ Protokół odbioru terenu po zajęciu pasa drogowego z dnia 01.03.2024 r. po robotach budowlanych sieci sanitarnej wraz z przyłączami sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami i studniami i przyłączy kanalizacji deszczowej. Odtworzenie nawierzchni jezdni, chodnika i ścieżki rowerowej w ul. Andrzeja Drętkiewicza traktuje się jako odtworzenie tymczasowe ze względu, że będą jeszcze wykonywane inne prace związane z wykonywaniem przyłącza elektroenergetycznego oraz gazowego do nowobudowanych budynków szeregowych.

⁸ Dalej: „Instrukcja odtworzenia nawierzchni w obrębie pasa drogowego”.

1.2. Rzetelne sporządzanie protokołów odbiorów odcinków dróg po zajęciu pasa drogowego, uwzględniające wszystkie elementy odtwarzanej nawierzchni, w tym oznakowanie poziome

Szczegółowa kontrola 41 protokołów odbioru terenu po zajęciu pasa drogowego na cele budowlane (3,6% wszystkich protokołów odbioru w latach 2021-2024) wykazała, że odbiory te w większości zostały wykonywane w terminach od dnia zgłoszenia do 33 dni od wpływu zgłoszenia o gotowości zakończenia prac i przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. W jednym przypadku stwierdzono odbiór pasa drogowego po 343 dniach (11 miesiącach i 22 dniach) od zgłoszenia o zakończeniu prac i przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Protokoły poddane kontroli zawierały opis elementów odtworzenia nawierzchni pasa drogowego zgodnie z Instrukcją odtworzenia nawierzchni w obrębie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 203-206)

1.3. Egzekwowanie wypełniania warunków określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka w zakresie wymaganego oznakowania reklam⁹ umieszczanych w pasie drogowym lub wystąpienie do Prezydenta Miasta Płocka z wnioskiem w sprawie dokonania zmian zapisów tego zarządzenia

Prezydent Miasta Płocka 24 sierpnia 2021 r. wydał zarządzenie nr 2594/2021 w sprawie zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych dróg publicznych miasta Płocka¹⁰, dotyczące szczegółowych zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych, uchylając zarządzenie nr 967/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 14 października 2011 r. W zarządzeniu tym zostały opracowane zasady lokalizacji reklam w pasie drogowym według obowiązujących regulacji prawnych¹¹. W zarządzeniu tym nie określono obowiązku identyfikacji nośnika reklamy poprzez umieszczenia na nim informacji dotyczących nazwy właściciela nośnika lub jego operatora oraz w przypadku reklam ustawionych na podstawie decyzji nr 26/z/23 z 1 grudnia 2023 r. i nr 13/z/24 z 14 maja 2024 r. Oględziny 10 reklam tablic i urządzeń reklamowych (w tym jednej średniego formatu i dziewięciu dużego formatu), wykazały, że w przypadku jednej reklamy średniego formatu i dziewięciu reklam dużego formatu nie umieszczono danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w widocznym miejscu na elementach konstrukcyjnych lub w obrębie obudowy. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 33-45, 254-258, 281-288, 608-615)

1.4. Wyeliminowanie przypadków ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego bez wydania zezwolenia na to zajęcie

W latach objętych kontrolą (2021-2024 do 10 sierpnia) MZD rozpatrzył pozytywnie łącznie 4 449¹² wniosków na zajęcie pasa drogowego. W przypadku 80¹³ wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego z datą wcześniejszą niż data

⁹ Zgodnie z pkt 9 tiret pierwszy Załącznika do Zarządzenia Prezydenta Miasta Płocka Nr 967/2011 z dnia 14 października 2011 r., na każdym nośniku reklamy powinien być umieszczony czytelny identyfikator, zawierający informację dotyczącą nazwy właściciela nośnika lub jego operatora. Na nośnikach, które ustawione zostały na podstawie decyzji administracyjnej należało podać numer (znak) tej decyzji.

¹⁰ Uchylające zarządzenie nr 967/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 14 października 2011 r. w sprawie zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych dróg publicznych miasta Płocka

¹¹ Na podstawie § 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.), art. 19 ust. 5 i art. 20 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.) oraz § 10 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Płocka, nadanego zarządzeniem nr 1166/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. zmienionego zarządzeniem nr 1477/2020 z dnia 22 maja 2020 r. i zarządzeniem nr 1801/2020 z dnia 30 września 2020 r., oraz zarządzeniem nr 2288/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 r.

¹² Odpowiednio w 2021 r. - 1233, w 2022 r. - 1248, w 2023 r. - 1191 i w 2024 do 10 sierpnia - 777 wniosków;

¹³ Odpowiednio w 2021 r. - 23, w 2022 r. - 34, w 2023 r. - 21, w 2024 do 10 sierpnia - 12.

złożenia wniosku, była wydawana jedna decyzja administracyjna – zezwalająca na zajęcie pasa drogowego od dnia złożenia wniosku i nakładająca karę za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi za dni wcześniejsze wskazane we wniosku. W poddanych szczegółowej kontroli 50 sprawach (1,1% pozytywnie rozpatrzonych wniosków) o wydanie zgody na zajęcie pasa drogowego (prowadzonych w latach 2022-2024) nie stwierdzono przypadku pobrania opłaty bez wydanej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego.

Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane według stawek opłat za zajęcie pasa drogowego określonych w podjętych uchwałach Rady Miasta Płocka w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka¹⁴.

W okresie objętym kontrolą MZD naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w łącznej kwocie 5 563,9 tys. zł natomiast łączna kwota wpływów wyniosła 18 303,8 tys. zł. Rozbieżność pomiędzy kwotą naliczoną a wniesioną wynikała z wpłat z tytułu decyzji za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej wystawionych na lata następne z terminem płatności do 15 stycznia każdego roku.

Za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia MZD naliczył kary w łącznej kwocie 2 519,7 tys. zł. Wpływy z tytułu naliczonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia wyniosły łącznie 1 491,4 tys. zł.

Badaniem objęto łącznie 50 decyzji o nałożeniu kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia na łączną kwotę 187,2 tys. zł w tym:

- 15 decyzji w 2021 r. na łączną kwotę 69,3 tys. zł – wszystkie kary zapłacone,
- 12 decyzji w 2022 r. na łączną kwotę 55,6 tys. zł – 11 kar zapłaconych, 1 kara na kwotę 19,20 zł umorzona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
- 13 decyzji w 2023 r. na łączną kwotę 43,4 tys. zł – 9 kar zapłaconych, 1 kara umorzona na kwotę 1,6 tys. zł decyzją Prezydenta Miasta Płocka¹⁵, a w przypadku 3 kar na łączną kwotę 17,3 tys. zł wysłano tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego¹⁶,
- 10 decyzji w 2024 r. na łączną kwotę 18,9 tys. zł – 8 kar zapłaconych, w przypadku 2 kar na łączną kwotę 13,5 tys. zł wysłano upomnienia.

(akta kontroli str. 74-202, 228-236, 607)

W badanym okresie MZD przeprowadził: 369 kontroli pasa drogowego¹⁷, 2126 kontroli dotyczących wydanych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego, 1140 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

Analiza 50 (26,9%) protokołów z kontroli stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego i działań podjętych po przeprowadzeniu tych kontroli wykazała, że zostały wydane decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne.

(akta kontroli str. 70, 105-119)

W toku oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK na wybranych ulicach¹⁸ Miasta Płocka stwierdzono lokalizację:

- 24 reklam, w przypadku których wydano decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego - (w tym w jednym przypadku przekroczony został termin zajętości pasa

¹⁴ Uchwała nr 267/XIV/2029 z dnia 29 listopada 2019 r., Uchwała nr 760/XLIII/2022 z 30 czerwca 2022 r., Uchwała nr 863/XLIX/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r.,

¹⁵ Decyzja MZD-DT.40610.3.20.2023 z dnia 21.11.2023 r.

¹⁶ Nr SW5/MZD/1/2024 z dnia 12.01.2024 r. na kwotę 0,75 tys. zł, Nr SW5/MZD/27/2024 z dnia 11.06.2024 r. na kwotę 16,4 tys. zł, Nr SW5/MZD/20/2024 z dnia 07.06.2024 r. na kwotę 0,19 tys. zł.

¹⁷ W wyniku przeprowadzonych kontroli MZD ujawnił ogółem 186 nielegalnych zajęć pasa drogowego odpowiednio: w 2022 r. - 101, w 2023 r. - 55, w 2024 r. do 10 sierpnia - 30.

¹⁸ ul. Popłacińska, ul. Kolejowa, ul. Kutnowska, ul. Trasa Księdza J. Popieluszki, Wyszogrodzka, ul. Otołińska, ul. Bielska, ul. Nowy Rynek, ul. Królewiecka, ul. Kwiatka, ul. Sienkiewicza, ul. Plac Obrońców Warszawy, ul. Kilińskiego, ul. Zdziarskiego, ul. Słoneczna, ul. Plac Narutowicza, ul. Kościuszki, ul. Warszawska, ul. Spółdzielcza, ul. Piłsudskiego, ul. Przemysłowa, ul. Miodowa, ul. Jaśminowa, ul. Ostatnia.

drogowego). MZD wszczął postępowanie w dniu 25 lipca 2024 r. tj. przed rozpoczęciem kontroli,

- pięciu stacji rowerowych - umowa nr 9/MZD/2023 z 04.07.2023 zawarta z Gminą Miasta Płock,
- jednego miejsca gdzie były prowadzone prace w pasie drogowym (miejsce wykonywanych prac zabezpieczone oznakowane) – wydana była decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego,
- siedmiu ogródków restauracyjnych – we wszystkich przypadkach były wydane decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego,
- trzech zajęć na ustawienie rusztowania, w przypadku których aktualne były decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego,
- dwóch miejsc na wydzielenie obiektu budowlanego, w przypadku których były aktualne decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego,
- dwóch wydzielonych miejsc na sprzedaż przed sklepową, w przypadku, których były aktualne decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego,
- trzech miejsc parkingowych na wyłączność, które zostały utworzone na podstawie aktualnych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego,
- jednego wygrodenia na budowę, które utworzone zostało na podstawie aktualnej decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 237-355, 356-357, 358-446)

Na podstawie analizy objętych kontrolą 14 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego stwierdzono, że cztery decyzje Prezydenta Miasta Płocka zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydane zostały po dacie, w której rozpoczynał się okres zajęcia pasa drogowego przez wnioskodawcę. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 210-213, 481-485, 552-556, 561-564)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości polegające na tym, że:

1. Inspektor MZD w Płocku dokonał odbioru odtworzenia pasa drogowego przy ul. Szpitalnej po upływie 343 dni (tj. ponad 11 miesięcy) od zgłoszenia gotowości do odbioru i przywróceniu pasa drogowego do pierwotnego stanu, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 207-209)

Inspektor wyjaśnił, że z uwagi na warunki zimowe, które w okresie zgłoszenia panowały nie było możliwości właściwej oceny odtworzenia pasa zieleni i odebrania zakończonych prac. W związku z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi odbiór w uzgodnieniu z wykonawcą został przesunięty na czas bardziej sprzyjających warunków atmosferycznych. Duży natłok realizowanych inwestycji oraz odbiorów pasa drogowego, spowodowały przesunięcie w czasie powyższego odbioru. Przesunięcie w czasie terminu odbioru spowodowało, że decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego zawierała się wśród innych dokumentów. Odbiór został dokonany w terminie ustalonym z wykonawcą w dniu 11.01.2024 r., w którym zostały odebrane również inne zgłoszenia o gotowości odbioru pasa drogowego po zakończonych pracach budowlanych.

Dyrektor wyjaśnił, że w MZD zatrudnionych jest dwóch inspektorów nadzoru posiadających uprawnienia budowlane w branży drogowej. Ich podstawowym zakresem obowiązków jest pełnienie nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami realizowanymi przez MZD. Częste wyjazdy na budowę, współpraca z wykonawcami inwestycji drogowych na terenie miasta i problemy wynikające w

trakcie ich realizacji powodują pewne ograniczenia innych czynności z zakresu pracy. Ilość składanych wniosków na zajęcie pasa drogowego i związane z tym wyjazdy w teren, w celu odebrania pasa drogowego, wpływa na termin dokonania takiego odbioru. Odbiór ten został przeprowadzony z opóźnieniem, który wynikał z natłoku obowiązków pracowników. Jednocześnie, należy zaznaczyć, iż wykonawca przedmiotowych robót podpisał protokół i nie zgłosił zastrzeżeń co do terminu odbioru.

(akta kontroli str. 224-227, 207)

Przedstawione wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia odbierania prac z blisko rocznym opóźnieniem. Pas drogowy po odtworzeniu w okresie oczekiwania na odbiór był użytkowany w efekcie tego użytkowania mogło dojść do ponownego jego uszkodzenia i konieczności powtórzenia nieodebranych prac.

2. Poddane oględzinom w trakcie kontroli NIK umieszczone w pasie drogowym dziewięć reklam dużego formatu – 15,8 m² (Witacze) i jedna reklama średniego formatu – 5,03 m² (Mar-Kros Drogerie Polskie) nie posiadały oznaczenia, które było wymagane Uchwałą nr 381/XXII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na obszarze Miasta Płocka. Wymagane oznaczenie jest określone w § 5, (pkt 2, lit. h), ww. uchwały, który stanowił: *nakazuje się umieszczenie danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych formatu średniego i dużego w widocznym miejscu na elementach konstrukcyjnych lub w obrębie obudowy*. Pomimo wymogów określonych w uchwale Rady Miasta Płocka MZD nie wyegzekwował umieszczenia danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora reklamy, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 608-615)

Dyrektor wyjaśnił, że kwestie zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy reguluje art. 39 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w oparciu o które są wydawane decyzje administracyjne na lokalizację i umieszczenie reklam w pasach drogowych. Natomiast podstawą prawną Uchwały nr 381/XXII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 27 sierpnia 2020r. jest art. 37a ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020r. poz. 293 ze zmianą poz. 1086), której ustalenia dotyczą całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu (art. 37a ust. 5 ww. ustawy). MZD w Płocku jest jednostką organizacyjną Gminy Miasta Płock, której przedmiotem działalności są sprawy związane, w szczególności z zarządzaniem, znajdujących się w granicach Miasta Płocka dróg publicznych, dla których zarządcą jest Prezydent Miasta Płocka, a do jego zadań należą, m. in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, lokalizację urządzeń i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Zarządzeniem nr 3749/2022 Prezydent Miasta Płocka z dnia 21 października 2022r., którego podstawą jest m. in. ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Regulamin organizacyjny. Urzędu Miasta Płocka, powołał Zespół do spraw Estetyki Miasta oraz ustalił zasady uzgadniania i opiniowania projektów pod względem plastycznym. Do zadań Zespołu należy opiniowanie pod względem plastycznym m.in. *"lokalizacji i wyglądu tablic reklamowych i urządzeń reklamowych - wolnostojących i lokalizowanych na obiektach budowlanych*. Ponadto niniejsze Zarządzenie wymaga *"uzyskania opinii w zakresie estetyki projektów plastycznych i technicznych, realizowanych na nieruchomościach*

wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Płocka W związku z powyższym Miejski Zarząd Dróg wymaga, aby do wniosku na lokalizację, ewentualnie umieszczenie reklamy w pasie drogowym, była załączona pozytywna opinia Zespołu ds. Estetyki Miasta Urzędu Miasta Płocka. MZD w Płocku nie jest zatem kompetentny w kwestii weryfikacji zgodności umieszczonych reklam w pasach drogowych z Uchwałą nr 381/XXII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 27 sierpnia 2020r. i dlatego w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka nr 2594/2021 z dnia 24 sierpnia 2021r. w sprawie zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych dróg publicznych miasta Płocka, zostało ujęte, iż *"lokalizacja reklamy w pasie drogowym wymaga opinii Zespołu ds. Estetyki Miasta w Urzędzie Miasta Płocka"*. Jednocześnie informuję, iż w wyniku zaleceń pokontrolnych NIK (kontrola P/21/031 *"Zarządzaniem pasem drogowym w miastach"* w 2021 roku), zapis dotyczący oznakowania reklam został usunięty (Zarządzenie nr 968/2011 Prezydenta Miasta zostało zastąpione Zarządzeniem Prezydenta Miasta Płocka nr 2594 z dnia 24 sierpnia 2021r.). Powyższe wynika z faktu braku zasadności oznakowania reklam - naklejane na reklamę identyfikatory bardzo szybko ulegały zniszczeniu pod wpływem warunków atmosferycznych, odklejały się lub ulegały innym zniszczeniom - co zostało wyjaśnione w piśmie MZD.DT.431.40.2021.MW z dnia 08.07.2021 r. i z dnia 25.08.2021 r. (kontrola P/21/031). Dlatego też MZD w Płocku nie był zobligowany do weryfikacji danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora tablic reklamowych i w związku z tym decyzje administracyjne zezwalające na umieszczenie 10 reklam w pasie drogowym - Protokół oględzin nr KIN.4112.1.2024/kż-17 z dnia 10 października 2024r., nie przywołują Uchwały nr 381/XXII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 27 sierpnia 2020 r. Podstawą prawną umieszczenia ww. reklam w pasie drogowym jest art. 40 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 618-626)

Wyjaśnienia Dyrektora MZD nie usprawiedliwiają niezamieszczania na reklamach danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora reklam. Rada Miasta Płocka w podjętej uchwale uszczegółowiła bowiem oznakowanie reklam poprzez nakazanie umieszczania danych identyfikacyjnych właściciela lub operatora tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych formatu średniego i dużego.

3. Kontrola 14 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w okresie objętym kontrolą wykazała, że Prezydent Miasta Płocka wydał cztery decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego po dacie, w której rozpoczynał się okres zajęcia pasa drogowego przez wnioskodawcę, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 udp. Decyzje z upoważnienia Prezydenta Miasta Płocka zostały podpisane przez pracownika MZD. Skutkiem zajęcia pasa drogowego przez wnioskodawcę przed wydaniem decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego było nienaliczenie kar administracyjnych przez MZD, która w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące stawki powinna wynosić w łącznej kwocie 13,25 tys. zł.

Decyzje zostały wydane:

- nr 18/W/23 w dniu 6.02.2024 r., która zezwalała na zajęcie pasa drogowego od 1.02.2024 r. do 2.02.2024 r. – sześć dni po terminie,
- nr 289/R/24 w dniu 6.08.2024 r., która zezwalała na zajęcie pasa drogowego od 5.08.2024 r. do 31.08.2024 r. – dwa dni po terminie,
- nr 278 w dniu 26.07.2024 r., która zezwalała na zajęcie pasa drogowego od 25.07.2024 do 30.07.2024 r. – dwa dni po terminie,
- nr 284/R/24 w dniu 30.07.2024 r., która zezwalała na zajęcie pasa drogowego od 29.07.2024 do 5.08.2024 r. – dwa dni po terminie.

Zajmujący pas drogowy złożyli wnioski przed planowanym zajęciem pasa, jednakże w terminach uniemożliwiających wydanie decyzji zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego. Wnioski zostały złożone odpowiednio: 1 lutego 2023 r. - w dniu zajęcia pasa drogowego, 31 lipca 2024 r. pięć dni przed zajęciem pasa drogowego, 24 lipca 2024 r. - jeden dzień przed zajęciem pasa drogowego, 26 lipca 2024 r. trzy dni przed zajęciem pasa drogowego. Pomimo, że wnioski zostały złożone przed terminem zajęcia pasa drogowego (w tym jeden w dniu zajęcia), decyzje Prezydenta Miasta Płocka zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydane zostały już po terminie zajęcia pasa drogowego.

(akta kontroli str. 210-213, 481-485, 552-556, 561-564)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że w zakresie wydania decyzji nr: 18/W/23 z dnia 06.02.2023 r., 284/R/24 z dnia 30.07.2024r., 289/R/24 z dnia 06.08.2024 r., 278/R/24 z dnia 26.07.2024 r, po dacie, w której rozpoczynał się okres zajęcia pasa drogowego przez wnioskodawcę, iż zgodnie z art. 61 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. We wszystkich postępowaniach administracyjnych w zakresie wydanych ww. decyzji, wnioski spełniały wymagania formalne (co zostało sprawdzone przez pracownika MZD jeszcze przed złożeniem wniosku), nie było zatem konieczności wzywania strony do składania jakichkolwiek wyjaśnień lub uzupełnień. W związku z powyższym, przedmiotowe zezwolenia organ wydał niezwłocznie, tj. 2-6 dni od momentu złożenia wniosku przez stronę. Wydanie przedmiotowych decyzji było więc poprzedzone sprawdzeniem przez organ kompletności i zawartości merytorycznej wniosków oraz ustnym zakomunikowaniu stronom, iż pozytywne dla nich decyzje zostaną wydane w najbliższych dniach. W ten sposób organ zrealizował zasadę zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasadę informowania stron (art. 9 k.p.a.) oraz szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Z uwagi na fakt, że powyższe decyzje dotyczą skomplikowanego procesu budowlanego, który często trudno zsynchronizować z wieloma formalnościami, w tym także w zakresie zajęcia pasa drogowego, czasami zdarza się, iż strona występuje do tutejszego organu w ostatniej chwili oczekując, że MZD wyda decyzję w dacie wpływu wniosku, co jest praktycznie niemożliwe, choćby z uwagi na konieczność realizacji przez organ wielu technicznych czynności organizacyjnych (duży nakład pracy oraz obieg przychodzącej i wychodzącej korespondencji). Taka sytuacja wystąpiła w opisanych wyżej sprawach. Nie chcąc więc wstrzymywać inwestorom procesów budowlanych organ w pierwszej kolejności dokonał - w dacie wpływu wniosków do organu wszechstronnej ich analizy i przy braku uwag oraz zastrzeżeń poinformował strony o tym, że w kolejnych dniach zostaną wydane decyzje zgodnie z oczekiwaniami stron. W tych kilku sprawach, zajęcie pasa drogowego nastąpiło więc po dacie wpływu do tutejszego organu wniosków inicjujących owe postępowania oraz po ich pozytywnej ocenie w zakresie formalnym i merytorycznym wraz z przekazaniem stronom pozytywnego stanowiska organu. Biorąc powyższe pod uwagę brak było podstaw do wydania przez organ innych rozstrzygnięć, niż miało to miejsce w przedmiotowych sprawach.

(akta kontroli str. 604-606)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Samo złożenie wniosku, nawet przed planowanym terminem zajęcia pasa drogowego nie upoważnia strony do zajęcia wnioskowanego terenu. Z uwagi na interes wnioskodawcy, organ ma obowiązek sprawnego przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji, jednakże decyzja taka musi być wydana zgodnie z przepisami procedury administracyjnej. W orzecznictwie

sądów administracyjnych¹⁹ utrwalony został pogląd, że przepisy prawa o zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia mają charakter bezwzględnie obowiązujący i uznanie, że nastąpiło zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia nie jest uzależnione od uprzedniego wykazania zawinienia w nieterminowym złożeniu wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, czy też w jego niezłożeniu. Dotyczy to zarówno sytuacji spóźnionego złożenia wniosku, jak również zajęcia pasa, gdy wniosek mimo złożenia nie został rozpoznany, jednak strona pas drogowy zajęła. Wobec powyższego organ administracji zobowiązany był do naliczenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

IV. Uwagi i wnioski

1. Egzekwowanie od właścicieli lub operatorów reklam wymogu określonego w uchwale Rady Miasta Płocka w zakresie umieszczania oznakowania reklam umieszczonych w pasie drogowym.
2. Wyeliminowanie przypadków wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego po dacie, w której rozpoczął się okres zajęcia pasa drogowego przez wnioskodawcę.

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.

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, 19 grudnia 2024 r.

Kontroler
Krzysztof Żydek
Główny specjalista kp.

/ - /

.....
podpis

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

/ - /

.....
podpis

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2024 r., III SA/Po 369/24, LEX nr 3777253, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 września 2024 r., III SA/Wr 127/24, LEX nr 3763382, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2024 r., III SA/Kr 399/24, LEX nr 3752068.