



KIN.430.006.2021

Nr ewid. 158/2021/P/21/031/KIN

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE PASEM DROGOWYM W MIASTACH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Zarządzanie pasem drogowym w miastach

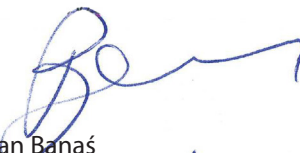
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

14.12.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Przygotowanie do pobierania opłat	19
5.2. Naliczanie i pobieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego.....	21
5.2.1. Wydawanie zgód na zajęcie pasa drogowego	22
5.2.2. Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi	25
5.2.3. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych należności i egzekwowanie opłat	29
5.3. Monitorowanie pasa drogowego	31
6. ZAŁĄCZNIKI	40
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	48
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	58
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	59
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	63

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- droga** Budowla, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.).
- droga publiczna** Droga – zaliczona do jednej z kategorii dróg: krajowych; wojewódzkich; powiatowych; gminnych – z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem (art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- chodnik** Część drogi przeznaczona do ruchu pieszych (art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- jezdnia** Część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów (art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- korona drogi** Jezdnie z poboczami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych – również z pasem dzielącym jezdnie (art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- skrajnia drogi** Wolna przestrzeń nad drogą o określonych wymiarach. Wysokość skrajni drogi powinna być nie mniejsza niż 4,50 m – nad drogą klasy L lub D. Wysokość skrajni drogi może być zmniejszona do 3,50 m – nad drogą klasy L lub D, za zgodą zarządcy tych dróg. Wysokość skrajni nad chodnikiem lub ścieżką rowerową powinna być nie mniejsza niż 2,50 m, a w wypadku ich przebudowy albo remontu może być zmniejszona do 2,20 m. Stosownie do § 54 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
- ochrona drogi** Działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- pas drogowy** Wydzielony liniami granicznymi grunt, wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
- reklama** 1) Umieszczona w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.), (art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych);
2) Umieszczona w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16a, 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.), a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym.

SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze.
ulica	Droga na terenie zabudowy lub terenie przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe (art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
utrzymanie drogi	Wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
udp	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.).
uor	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 2021 r. poz. 217, ze zm.).
upea	Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).
uofp	Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
rozporządzenie ws. numeracji i ewidencji dróg	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582).
rozporządzenie ws. warunków technicznych dróg	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
rozporządzenie ws. warunków udzielania zezwoleń	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zarządcy dróg rzetelnie i efektywnie zarządzali pasem drogowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zarządcy dróg w miastach byli przygotowani do zarządzania pasem drogowym?
2. Czy zarządcy dróg w miastach zgodnie z przepisami naliczali opłaty i nakładali kary za użytkowanie pasa drogowego oraz rzetelnie pobierali i egzekwowali należności z tego tytułu?
3. Czy zarządcy dróg w miastach monitorowali zarządzaną sieć drogową w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego, a także sprawdzenia jakości przywrócenia udostępnionego pasa drogowego do stanu pierwotnego?

Jednostki kontrolowane

Zarządcy dróg w Warszawie, Szczecinie, Gdańsku, Gdyni, Olsztynie, Wrocławiu, Lublinie, Radomiu, Płocku, Koszalinie, Wałbrzychu, Legnicy,

Urząd Miejski w Elblągu, Warszawa urzędy dzielnic: Mokotów i Praga Południe.

Okres objęty kontrolą

2019–2021 (do dnia zakończenia kontroli)

Drogi w miastach pełnią kluczową rolę w przemieszczaniu się i stanowią infrastrukturę krytyczną, od której uzależnione są pozostałe funkcje miasta. Głównym zadaniem pasa drogowego jest przenoszenie ruchu, tj. umożliwienie sprawnego przemieszczania się użytkownikom dróg. Bez sprawnego poruszania się nie ma możliwości szybkiego i komfortowego dostępu do domów i firm, dowiezienia towarów, dotarcia do pracy, szkoły czy sklepu. Dlatego istotne jest odpowiednie utrzymanie dróg, jest to jeden z obowiązków zarządcy drogi – organu administracji, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcami dróg w miastach na prawach powiatu z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych są prezydenci miast, którzy wykonują swoje funkcje najczęściej za pomocą wyspecjalizowanych jednostek. Zarządcy dróg są zobowiązani m.in. do utrzymania nawierzchni dróg i chodników, koordynacji robót w pasie drogowym, wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobierania opłat i kar pieniężnych, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg oraz przeciwdziałania niszczenia dróg przez ich użytkowników.

Infografika nr 1

Funkcje pasa drogowego



Źródło: opracowanie własne NIK.

Na co dzień zauważamy, że część obiektów umieszczanych w pasie drogowym powoduje zakłócenia w ruchu, które mają swoje przełożenie na płynność ruchu, prędkość przemieszczania się i bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego, w tym pieszych, a także na estetykę miast. A pas drogowy jest wykorzystywany nie tylko przez użytkowników ruchu drogowego, ale także przez inne podmioty, w tym m.in. gestorów miejskich sieci przesyłowych, czy też przedsiębiorców wykorzystujących go do prowadzenia lub rozszerzenia swojej działalności gospodarczej. Posiada on skończoną powierzchnię, której wielkość może być dodatkowo ograniczona, m.in. poprzez uwarunkowania techniczne związane z funkcjami drogi oraz sposobami jego zagospodarowania. Dlatego też z jednej strony pas drogowy ma przede wszystkim przenosić ruch drogowy i gwarantować bezpieczeństwo użytkowników drogi, z drugiej strony jest ograniczonym dobrem pożądanym przez inne podmioty, w celu realizacji innych zadań niezwiązanych z prowadzeniem ruchu. Z wykorzystaniem pasa drogowego w innych celach niż przemieszczanie się, związana jest konieczność uzyskania zgody zarządcy drogi na jego zajęcie i wniesienie opłaty na rzecz

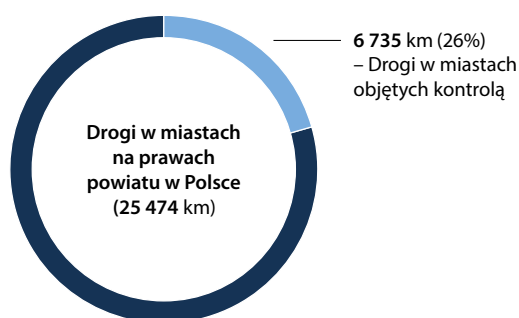
zarządcy drogi. Zarządzający drogą musi pogodzić wszystkie funkcje pasa drogowego, a mając na uwadze bezpieczeństwo użytkowników dróg, a także obowiązujące przepisy prawa, w sposób racjonalny i efektywny dysponować dostępem do pasa drogowego.

Sprawne i rzetelne administrowanie przestrzenią pasa drogowego, tj. wydawanie zgód na jego zajęcie lub odmowa wydania takiej zgody, jest istotne m.in. z punktu widzenia zainteresowanych użytkowaniem pasa drogowego w celach innych niż prowadzenie ruchu drogowego i przemieszczanie się. Szczególnie w kontekście szybkości załatwiania spraw oraz przejrzystych kryteriów uzyskania takiej zgody.

Kluczowym obszarem działań zarządców dróg jest jednak utrzymanie ich we właściwym stanie technicznym i zapewnienie bezpiecznego użytkowania dróg. W celu utrzymania właściwej jakości dróg powinni oni prowadzić ciągły ich monitoring i odpowiednio reagować po stwierdzeniu nieprawidłowego stanu drogi, a także, gdy w pasie drogowym zostanie umieszczony obiekt bez ich wiedzy. Nierzetelny monitoring dróg i niewykrywanie samowolnych zajęć pasa drogowego, a także brak reakcji zarządcy po wykryciu samowolnego zajęcia drogi, w skrajnych przypadkach, może prowadzić do lawinowego wzrostu liczby obiektów umieszczanych w tym pasie. Szczególnie jest to widoczne w dużych miastach, o rozwiniętej sieci ulic i gęstej zabudowie, gdzie niejednokrotnie możemy zaobserwować trudny do opanowania chaos w pasie drogowym powodowany przez różnego rodzaju kontenery, stojaki, reklamy czy ogródki gastronomiczne zlokalizowane na chodnikach i utrudniające sprawne i bezpieczne przemieszczanie się pieszych.

Infografika nr 2

Udział dróg w miastach objętych kontrolą do dróg w miastach na prawach powiatu ogółem



Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o dane Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Kontrola NIK objęła wybrane działania zarządców dróg związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, monitoringiem dróg w celu wykrycia zajęć bez zgody zarządcy drogi oraz nakładaniem kar za samowolne zajęcia pasa drogowego. Kontrolowaliśmy działania 15 zarządców dróg w 13 miastach, których liczba mieszkańców przekracza 100 tys. Mieszkańców, w sześciu województwach, łączna długość zarządzanej przez nich sieci drogowej wyniosła 6,7 tys. km.

2. OCENA OGÓLNA

Zarządzający drogami w miastach rzetelnie wykonywali swoje obowiązki wydając zgody na zajęcie pasa drogowego, nie prowadzili jednak skutecznego monitoringu w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego

Zarządzający drogami w miastach rzetelnie wykonywali swoje obowiązki wydając zgody na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Jednak ich działania w zakresie monitorowania zajętości pasa drogowego i nakładania kar za jego zajęcie bez zgody zarządcy drogi były w większości nieefektywne, gdyż nie prowadziły do wykrycia znacznej liczby przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi i nałożenia kar za to zajęcie.

Kontrolowani zarządcy dróg w miastach, byli przygotowani organizacyjnie do zarządzania pasem drogowym, zgodnie z przepisami wydawali zgody na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Zgodnie z przepisami naliczali także opłaty za użytkowanie pasa drogowego, rzetelnie pobierali i egzekwowali te opłaty. Rzetelnie także realizowali swoje obowiązki w zakresie dokonywania odbiorów zajętego pasa drogowego.

Wyniki kontroli NIK wskazują na to, że pas drogowy był bardzo często wykorzystywany bez zezwolenia w innych celach niż budowa, przebudowa, remonty, utrzymanie i ochrona dróg. Natomiast zarządcy dróg nie podejmowali skutecznych działań w celu doprowadzenia do usunięcia z pasa drogowego obiektów umieszczonych tam bez ich zgody.

Wprawdzie zarządcy dróg monitorowali zarządzaną sieć dróg miejskich, między innymi w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego, jednak działania te nie były rzetelne i efektywne. Prowadzony przez nich monitoring pasa drogowego głównie dotyczył stanu technicznego zarządzanych dróg i tylko w niewielkim stopniu przyczyniał się do wykrywania samowolnych zajęć tego pasa, dokonywanych bez zgody i wiedzy zarządcy drogi.

Kontrola NIK wykazała łącznie 1,5 tys. obiektów zlokalizowanych na odcinkach pasa drogi objętych oględzinami, z czego 1 tys. pozostawał tam bez wiedzy i zgody zarządcy drogi. Wyliczona przez NIK łączna kwota kar należnych w ww. tysiącu przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy – obliczona tylko za jeden dzień zajętości – wynosiła 164,2 tys. zł. Konsekwencją nieefektywnego monitoringu dróg była m.in. niewielka liczba kar nałożonych z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.

Wykryte przez NIK nieprawidłowości w zakresie nakładania kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy polegające na m.in. na odstąpieniu od ich naliczenia lub błędnym wyliczeniu ich wysokości spowodowały uszczuplenie dochodów zarządców dróg o łączną kwotę 425,6 tys. zł.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zarządzający drogami w miastach byli przygotowani do administrowania pasem drogowym, w zakresie wydawania zgód i pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. [str. 19]

W strukturach organizacyjnych poszczególnych zarządców dróg wyodrębniono komórki organizacyjne i jednoosobowe stanowiska, do obowiązków których przypisano czynności związane z: wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, nakładaniem kar za jego samowolne zajęcie i monitoringiem pasa drogowego. Kontrolowani zarządcy prowadzili także ewidencję księgową naliczanych opłat i nakładanych kar, a także podejmowali czynności windykacyjne w sprawach należności z ww. tytułów. Odmienne rozwiązanie w zakresie ewidencjonowania i egzekucji należności przyjęto w Zarządzie Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, który nie ewidencjonował należności z tytułu użytkowania pasa drogowego i nałożonych kar. Ewidencją i egzekucją opłat zajmowały się wyznaczone wydziały Urzędu Miasta Szczecin. [str. 19–20]

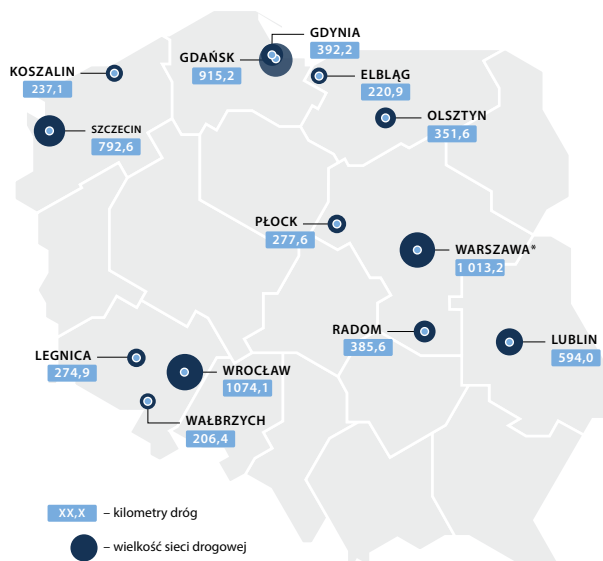
Zarządcy dróg przygotowali i udostępnili zainteresowanym mieszkańcom wzory druków i wniosków o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego, a także zestawienia ulic objętych ich zarządem. Udostępniali także informacje o obowiązujących stawkach za zajęcie pasa drogowego. [str. 19–20]

Kontrolowani zarządcy dróg według stanu na 30 czerwca 2021 r. administrowali siecią drogową o łącznej długości 6735,37 km obejmującą łącznie 10 740 ulic. Najdłuższą siecią drogową zarządzał Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu – 1074 km, następnie Gdański Zarząd Dróg i Zieleni – 915,2 km dróg i Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie – 788,9 km dróg. Najkrótszą siecią dróg zarządzały urzędy dzielnic Praga-Południe i Mokotów odpowiednio 99,9 km i 124,36 km oraz Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu – 206,4 km. [str. 19–20]

Kontrolowani zarządcy dróg byli przygotowani do wydawania zgód na zajęcie pasa drogowego

Infografika nr 3

Długość zarządzanej sieci drogowej w miastach objętych kontrolą.



Łączna długość sieci drogowej zarządzanej przez kontrolowanych zarządców dróg wyniosła 6,7 tys. km

* Kontrolą objęto drogi zarządzane przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie i Urzędy dzielnic Praga-Południe i Mokotów

Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o materiały kontrolne.

Kontrolowani zarządcy dróg ewidencjonowali wszystkie będące w ich zarządzie drogi i zgodnie z przepisami prawa prowadzili ich dokumentację. Stwierdzono jednak przypadki (dotyczące 40% kontrolowanych zarządców dróg) nierzetelnego prowadzenia dokumentacji dróg. Dwóch zarządców nie wykonywało lub nie wpisywało do ksiąg obiektów budowlanych przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanych dróg, a kolejnych dwóch nie prowadziło ksiąg drogi wszystkich dróg objętych ich zarządem. Jeden zarządca prowadził ksiązkę drogi, która nie obejmowała całego jej przebiegu. [str. 20–21]

Zarządcy dróg
w latach 2019–2021
(do 30 czerwca)
wydali łącznie
120,5 tys. zgód
na zajęcie pasa
drogowego

Kontrolowani zarządcy dróg w miastach zgodnie z przepisami wydawali zgody na zajęcie pasa drogowego. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) do kontrolowanych zarządców dróg wpłynęło 112,4 tys. wniosków o wydanie zgody na zajęcie pasa drogowego, a zarządcy ci wydali 120,5 tys. decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Kwota łączna naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego wyniosła 333 586,2 tys. zł, a do zarządców dróg wpłynęło z tego tytułu 296 032,1 tys. zł. [str. 21–23]

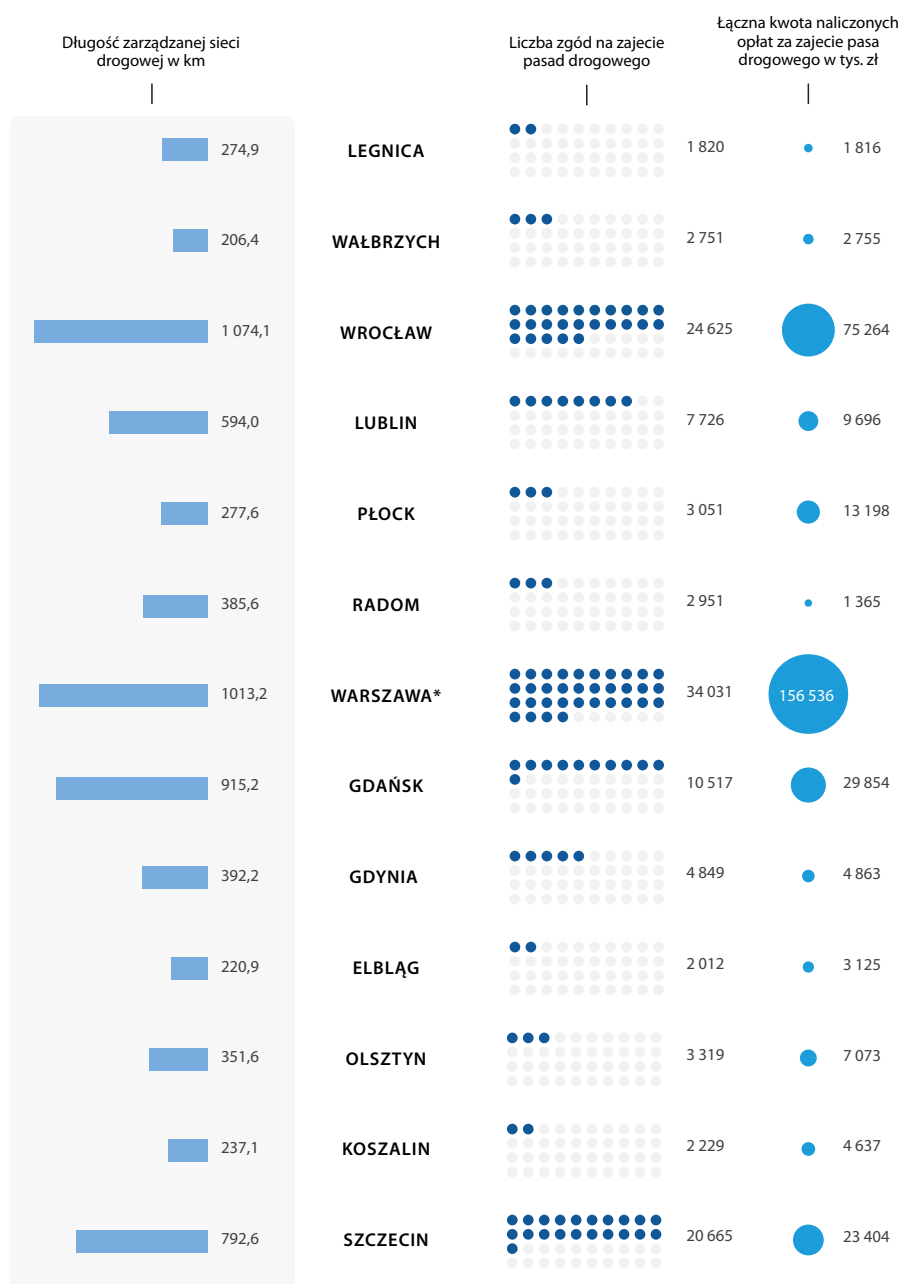
Stwierdzono także
przypadki błędnego
naliczenia opłat
za zajęcie pasa
drogowego

Zarządzający drogami zgodnie z przepisami i zachowaniem terminów załatwienia sprawy wydawali decyzje administracyjne wyrażające zgodę na zajęcie pasa drogowego (w 88% badanej próby). Stawki zawarte w ww. decyzjach były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach organów stanowiących samorządu, a wyrażenie zgody poprzedzone było analizą złożonego wniosku uwzględniającą m.in.: uwarunkowania bezpieczeństwa ruchu drogowego i uzgodnienia z innymi służbami miejskimi. Stwierdzone przy wydawaniu ww. decyzji nieprawidłowości najczęściej dotyczyły przekroczenia terminu załatwienia sprawy oraz błędów proceduralnych. [str. 21–23]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba wydanych zgód na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do długości zarządzanej sieci drogowej



* Kontrolą objęto drogi zarządzane przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie i Urzędy dzielnic Praga-Południe i Mokotów

Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o materiały kontrolne.

Nie wszystkie wnioski o zajęcie pasa drogowego, składane do zarządców dróg uzyskiwały ich akceptację. W większości kontrolowanych przypadków (87% próby) przyczyny odmowy wydania decyzji, zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, były zasadne i dotyczyły m.in. konieczności zachowania wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego, kolizji z istniejącymi instalacjami i urządzeniami lub błędami we wniosku. Zazwyczaj decyzje w sprawie odmowy wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego były wydawane

Kontrolowane decyzje w sprawie odmowy wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego wydawane były zgodnie z przepisami

zgodnie z przepisami. Stwierdzone przez NIK jednostkowe nieprawidłowości dotyczyły niedochowania terminów rozpatrzenia sprawy lub niezamieszczania w wydawanych decyzjach ich uzasadnienia prawnego. Stwierdzono także przypadki nieudzielenia zgody na zajęcie pasa drogowego, wydane z pominięciem formy decyzji administracyjnej, a także jeden przypadek, w którym wydano decyzję o naliczeniu opłaty za użytkowanie pasa drogowego pomimo niewyrażenia zgody na jego zajęcie. [str. 21–24]

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie nie umieścił w 20 zawartych umowach na dzierżawę gruntów w pasie drogowym klauzul waloryzujących wysokość stawek czynszu dzierżawnego

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) zarządcy dróg oddawali w dzierżawę grunty w pasie drogowym na cele związane z obsługą użytkowników ruchu, pobierając z tego tytułu opłaty. Większość zarządców (85%) zgodnie z przepisami sporządziło umowy, a opłaty w nich zawarte były zgodne ze stawkami określonymi w uchwałach i zarządzeniach organów samorządu¹. Stwierdzono, że Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie (w 20 umowach) i Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie (w jednej umowie) nie zawarli obligatoryjnych zapisów waloryzujących rokrocznie stawki czynszu dzierżawnego. Z tytułu niewaloryzowania należnej kwoty czynszu dzierżawnego dochody ww. zarządców zostały w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) zaniżone o łączną kwotę 10,5 tys. zł. [str. 24–25]

Zarządcy Dróg Miejskich w Warszawie w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) nałożyli 6362 kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy.

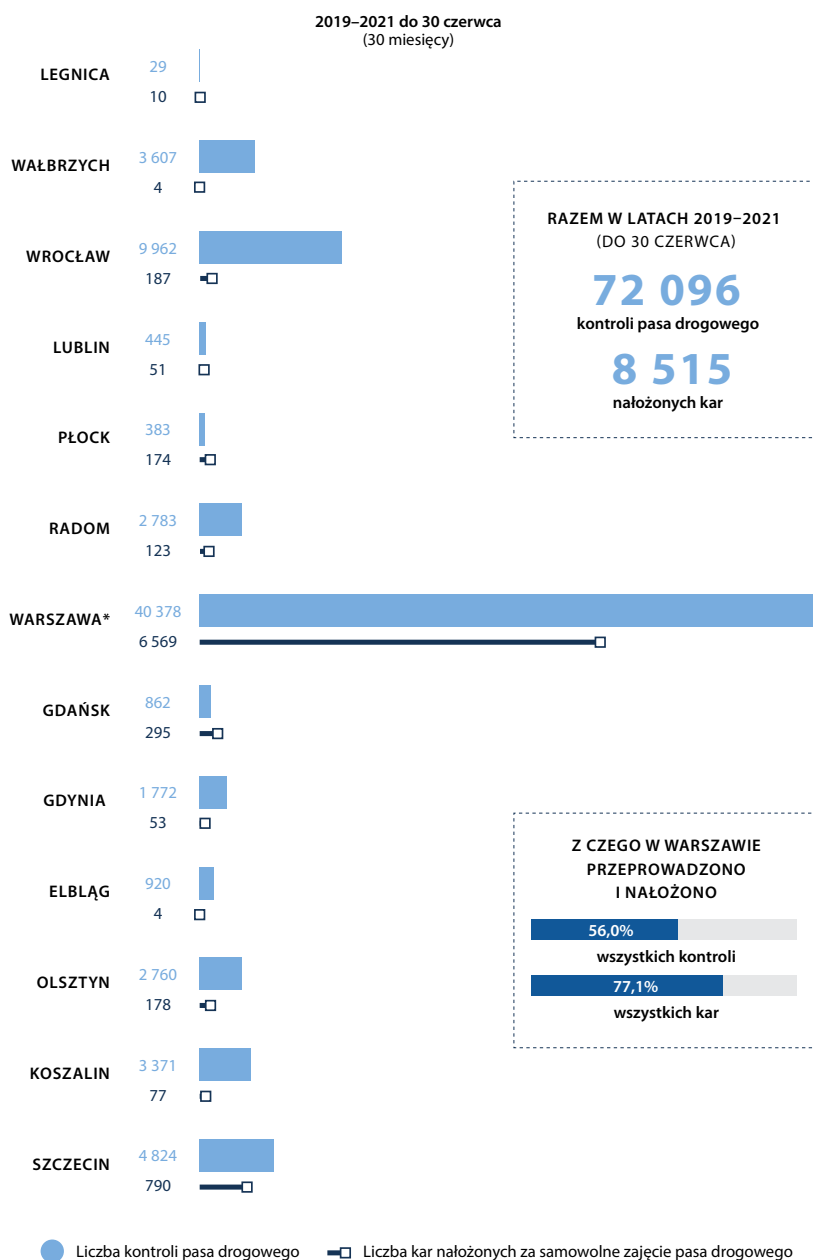
Zarządcy dróg w miastach, z wyjątkiem Warszawy i Szczecina, incydentalnie nakładali kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) nałożono jedynie 8498 takich kar na łączną kwotę 54 065 tys. zł, z czego aż 6362 kar na łączną kwotę 46 247,9 tys. zł nałożył Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie oraz 790 kar na łączną kwotę 1791,1 tys. zł Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie. [str. 25–26]

¹ Zarządzeniami organów samorządu terytorialnego określano stawki opłat za dzierżawę gruntów miejskich, w tym położonych w pasie drogi, a także warunki tej dzierżawy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba przeprowadzonych kontroli i nałożonych kar



* Kontrolą objęto drogi zarządzane przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie i Urzędy dzielnic Praga-Południe i Mokotów

Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o materiały kontrolne.

Pozostali zarządcy nakładali średnio 42 kary rocznie, a niektórzy nie wykrywali samowolnych zajęć pasa drogowego i nie nakładali kar z tego tytułu. Liczba nałożonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy (z wyłączeniem Warszawy i Szczecina) była stosunkowo niewielka, co było następstwem nieskutecznego monitoringu. Przykładowo w Lublinie zarządca dróg nałożył, przez okres dwóch i pół roku, 51 kar, a w Gdyni 53 kar, podczas gdy oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK wykazały odpowiednio 399 i 231 obiektów umieszczonych w pasie drogi bez zgody zarządcy.

[str. 25, 34]

Wykryte przez NIK
nieprawidłowości
przy nakładaniu kar
za samowolne zajęcie
pasa drogowego
spowodowały uszczuplenia
dochodów zarządców dróg,
w łącznej kwocie
425,6 tys. zł.

W większości przypadków (80% badanej próby) kary naliczono zgodnie z przepisami, a stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły głównie błędów proceduralnych i przewlekłe prowadzonych postępowań administracyjnych, a także niepodjęmowania rzetelnych czynności po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy. Wykryte przez NIK nieprawidłowości były przyczyną powstania uszczupień w dochodach kontrolowanych zarządców dróg na łączną kwotę 425,6 tys. zł. Przykładowo Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu w 34 przypadkach po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy naliczył opłaty zamiast nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego zaniżając tym samym swoje dochody o łączną kwotę 82,9 tys. zł. Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku nieprawidłowo wyliczył wysokość kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy, pomniejszając swoje dochody łącznie o 73,5 tys. zł. Natomiast Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu do dnia zakończenia kontroli nie naliczył kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy w kwocie co najmniej 269,2 tys. zł (wartość kary wyliczona przez NIK od 1 lutego 2021 r. do 9 lipca 2021 r.). [str. 25–29]

Zarządcy dróg
podejmowali działania
egzekucyjne
w stosunku
do dłużników
nieregulujących
terminowo należności

Zarządcy dróg (80% kontrolowanych zarządców) zgodnie z przepisami ewidencjonowali należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmowali działania w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności. Stwierdzono jednak praktykę niejednolitego ujmowania w księgach rachunkowych przypisów należności z tytułu kar nałożonych za samowolne zajęcie pasa drogowego. Część zarządców dróg ujmowała w księgach rachunkowych należności z tytułu kar za zajęcie pasa drogowego dopiero po ich uprawomocnieniu, co w skrajnych przypadkach, np. po wniesieniu odwołania do SKO prowadziło do sytuacji, w której należności były ujmowane w księgach dopiero po kilku miesiącach od ich powstania. [str. 29–31]

Kontrola NIK wykazała, że Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie przez dziewięć lat wydawał kolejne decyzje zezwalające temu samemu podmiotowi na zajęcie pasa drogowego mimo tego, że wnioskodawca był dłużnikiem zarządcy z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, a zaległości w płatnościach ww. dłużnika na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły ogółem 61 tys. zł. Kontrolowany zarządca wskazywał na brak narzędzi prawnych pozwalających na niewyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego dłużnikowi zarządcy drogi. [str. 31]

Zarządcy dróg, w większości, nie opracowali odrębnych procedur opisujących sposób monitorowania pasa drogowego, w celu wykrycia zajęcia tego pasa bez zgody zarządcy, a kontrole pasa drogowego odbywały się głównie w trakcie objazdów ulic². Nierozdzielenie kontroli technicznych dróg od kontroli mających na celu wykrycie zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy było jedną z przyczyn niskiej skuteczności prowadzonego monitoringu. Przykładem zarządcy, który wprowadził odmienne rozwiązanie organizacyjne, w zakresie monitorowania pasa drogowego w celu wykrycia jego zajęcia bez zgody zarządcy, był Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie,

² Czynność zarządcy drogi wykonywana w ramach przeglądów bieżących zarządzanych dróg.

który w okresie objętym kontrolą przeprowadził najwięcej tego typu kontroli i nałożył najwięcej kar z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy (6362), ze wszystkich kontrolowanych zarządców dróg. Zwykle efektem wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego było wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. NIK stwierdziła także przypadek nienałożenia kar po wykryciu przez zarządcę drogi samowolnego zajęcia pasa drogowego, opisane wyżej działania Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Radomiu. [str. 31–37]

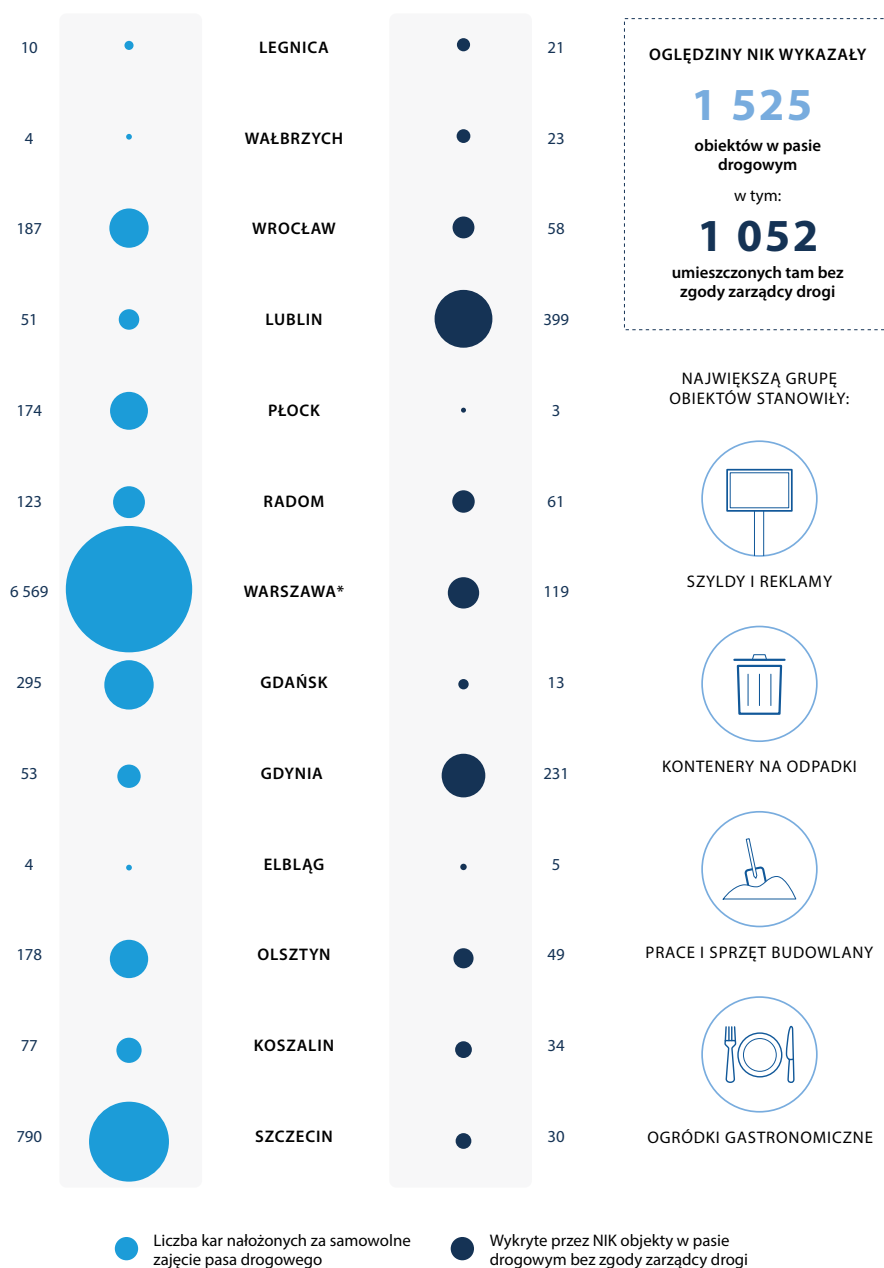
Wyniki kontroli NIK wykazały także, że część zarządców aby udokumentować czas zajęcia pasa drogowego bez ich zgody, wielokrotnie kontrolowało te same lokalizacje, każdorazowo wykazując zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. Szczególnie widoczne to było we wrocławskim Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta, gdzie kontrolerzy zarządcy stwierdzili w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) udokumentowanych protokolarnie 1529 samowolnych zajęć pasa drogowego, które dotyczyły łącznie 187 lokalizacji jednostkowych zajęć tego pasa. Praktyka taka powodowana była doświadczeniami zarządcy drogi przed SKO, które orzekając w sprawach odwołań wniesionych od nałożonych przez zarządcę kar za samowolne zajęcie pasa drogowego, wymagało formalnego udokumentowania każdego dnia zajęcia. [str. 31–37]

Przypadki, w których zarządca drogi usuwał z pasa drogowego obiekty umieszczone tam bez jego zgody ograniczały się do sytuacji, w której dany obiekt bezpośrednio zagrażał bezpieczeństwu użytkowników ruchu drogowego. W pozostałych sprawach zarządcy przeważnie ograniczali swoje działania do ustalenia właściciela obiektu w pasie drogi i nałożenia kary pieniężnej, albo nie podejmowali żadnych działań i pozostawiali obiekty w pasie drogowym. Przykładowo: Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu po stwierdzeniu zajęcia 383 m² pasa drogowego pod parking w 2019 r. wymierzył zajmującemu karę w wysokości 36,9 tys. zł, która pomimo prowadzenia czynności windykacyjnych nie została wyegzekwowana. W 2020 r. nałożył kolejną karę w wysokości 47,1 tys. zł, która również nie została wyegzekwowana. W 2021 r. zarządca rozpoczął postępowanie w sprawie nałożenia kolejnej kary pieniężnej. Działania takie prowadziły do kumulowania kolejnych nieściągniętych kar, a pas drogowy przez cały czas pozostawał zajęty bez zgody zarządcy. Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, chociaż posiadał wiedzę odnośnie do umieszczania w pasie drogowym pojemników na odpady komunalne, nie podejmował żadnych działań w celu ich usunięcia i nałożenia kar za samowolne zajęcie pasa drogowego. [str. 31–37]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Kary nałożone przez zarządców dróg i obiekty wykryte przez NIK w toku oględzin



* Kontrolą objęto drogi zarządzane przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie i Urzędy dzielnic Praga-Południe i Mokotów

Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o materiały kontrolne.

Łącznie w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) zarządcy dróg przeprowadzili 72,1 tys. kontroli pasa drogowego.

Łącznie w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) kontrolowani zarządcy dróg przeprowadzili 72,1 tys. kontroli pasa drogowego, w tym 15,3 tys. kontroli przestrzegania warunków określonych w wydanych zgodach na zajęcie pasa drogowego. W ich efekcie wykryto 10,6 tys. przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Najwięcej kontroli pasa drogowego prowadził warszawski Zarząd Dróg Miejskich, który w ww. okresie przeprowadził 40,3 tys. kontroli (tj. 56% kontroli przeprowadzonych przez wszystkich kontrolowanych zarządców dróg), stwierdzając w ich efekcie m.in. 7,3 tys. zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Najmniej kon-

troli pasa drogowego w ww. okresie przeprowadził Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, zaledwie 29. Natomiast Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu mimo przeprowadzenia w ww. okresie 3,6 tys. kontroli pasa drogowego, w tym 1,9 tys. kontroli wydanych zgód na zajęcie pasa drogowego, nie wykrył żadnego zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, a nałożone cztery kary za samowolne zajecie pasa drogowego były wynikiem powadzonych innych postępowań administracyjnych. Tymczasem Oględziny wybranych odcinków pasa drogowego przeprowadzone przez kontrolerów NIK w Legnicy i Wałbrzychu wykazały, odpowiednio 28 i 31 obiektów zlokalizowanych w pasie drogi z czego 21 (w Legnicy) i 23 pozostawało tam bez wiedzy i zgody zarządcy drogi. [str. 32–37]

Oględziny pasa drogowego, wykonane przez kontrolerów NIK, wskazały na nieskuteczność i nieefektywność prowadzonego przez zarządców dróg nadzoru pasa drogowego. W wyniku przeprowadzonych przez NIK oględzin (średnio ok. 20 km dróg w każdym nieście objętym kontrolą) stwierdzono łącznie 1,5 tys. obiektów niezwiązanych z prowadzeniem ruchu drogowego i ochroną dróg zlokalizowanych w pasie drogi, w tym tysiąc obiektów pozostawało w tym pasie bez zgody zarządcy drogi. A oszacowana przez NIK łączna kwota kar należnych za jeden dzień tych zajęć pasa drogowego to 164,2 tys. zł. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) kontrolowani zarządcy dróg wykrywali średnio miesięcznie od 1 do 51 nielegalnych zajęć pasa drogowego. Wyjątek stanowił Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, który średnio miesięcznie wykrywał 242 zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Porównanie tych wartości z wykrytymi w toku wycinkowych oględzin NIK, średnio u jednego zarządcy z 80 przypadkami zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy, wskazuje na nierzetelność nadzoru prowadzonego przez kontrolowanych zarządców dróg. Większość obiektów znajdujących się w pasie drogi bez zgody zarządcy stanowiły różnorodne nośniki reklamowe i szyldy. Kolejną liczną grupą obiektów pozostających w pasie drogi bez i zgody zarządcy stanowiły kontenery na odpady komunalne i budowlane. Z kolei największe utrudnienia w korzystaniu z pasa drogowego zgodnie z jego przeznaczeniem powodowały prace budowlane prowadzone w jego obrębie. Po przeprowadzeniu oględzin pasa drogowego, w związku z niewłaściwie zabezpieczonymi pracami budowlanymi prowadzonymi w obrębie tego pasa, kontrolerzy NIK poinformowali dwóch zarządców dróg o niebezpieczeństwie zagrożenia życia lub zdrowia użytkowników dróg. [str. 32–37]

Wydając pozwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót zarządcy dróg zobowiązani byli określić m.in. warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. Kontrola NIK wykazała, że zarządcy dróg w sposób prawidłowy dokonywali zarówno przekazania, jak i odbioru pasa drogowego. Natomiast większość stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła długotrwałego oczekiwania na dokonywanie odbioru zajętego pasa drogowego. W skrajnych przypadkach dokonywano odbioru zajętego pasa drogowego nawet po 100 dniach od zgłoszenia gotowości jego przekazania, a pas był normalnie użytkowany pomimo niedokonania odbioru. Stwierdzono także przypadki, w których dokonano odbioru pasa drogowego nie wykazując w protokole odbioru stwierdzonych usterek polegających np. na nieodnowieniu oznakowania poziomego miejsc parkingowych. [str. 37–39]

Prowadzony przez zarządców dróg monitoring pasa drogowego był nierzetelny i nieefektywny

Prawidłowo dokonywano zarówno przekazania, jak i odbioru pasa drogowego

4. WNIOSKI

W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli NIK nieprawidłowościami, w zakresie zarządzania pasem drogowym m.in. w obszarze monitorowania tego pasa i nakładania kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz mając na uwadze m.in. potrzebę poprawy jakości tego monitoringu, NIK wnioskuje jak niżej:

Do ministra
właściwego
ds. transportu

Podjęcie działań, mających na celu zwiększenie efektywności poboru opłat za zajęcie pasa drogowego oraz zmierzających do wyeliminowania możliwości otrzymania zgody zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego bez uprzedniego uregulowania wcześniejszych zobowiązań z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, poprzez wprowadzenie zmian w ustawie o drogach publicznych.

Do zarządców dróg
w miastach

Rzetelne realizowanie obowiązków zarządcy drogi poprzez:

1. Prowadzenie efektywnego stałego nadzoru nad pasem drogowym w celu wykrycia każdorazowego zajęcia tego pasa bez zgody zarządcy i nakładanie kar w każdym przypadku jego zajęcia bez zezwolenia;
2. Podejmowanie skutecznych działań w celu szybkiego usuwania z pasa drogowego obiektów znajdujących się tam bez zgody i wiedzy zarządcy drogi.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie do pobierania opłat

Zarządzający drogami w miastach, byli przygotowani do administrowania pasem drogowym w zakresie wydawania zgód i pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Ewidencjonowali także będące w ich zarządzie drogi i zgodnie z przepisami prawa prowadzili ich dokumentację.

W miastach na prawach powiatu, objętych kontrolą, zarządcami wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych w ich obrębie, pozostawali prezydenci miast, którzy w większości przypadków (77%) wykonywali obowiązki zarządcy dróg publicznych za pomocą wyspecjalizowanych jednostek. Według stanu na 30 czerwca 2021 r.:

- Miejski Zarząd Dróg w Płocku zarządzał łącznie 277,6 km dróg obejmujących łącznie 443 ulice,
- Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu zarządzał łącznie 385,6 km obejmujących 440 ulic,
- Gdański Zarząd Dróg i Zieleni zarządzał łącznie 915,2 km dróg obejmujący 1466 ulic,
- Zarząd Dróg i Zieleni z siedzibą w Gdyni zarządzał łącznie 392,2 km dróg obejmujących 714 ulic,
- Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie zarządzał łącznie 594,0 km dróg obejmujących 1025 ulic,
- Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie zarządzał łącznie 351,64 km dróg obejmujących 604 ulice,
- Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie zarządzał łącznie 792,56 km dróg obejmujących 1305 ulic,
- Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie zarządzał łącznie 237,102 km dróg obejmujących 402 ulice,
- Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu zarządzał łącznie 1719,98 km dróg obejmujących 1788 ulic,
- Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu zarządzał łącznie 206,4 km dróg obejmujących 376 ulic,
- Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy zarządzał łącznie 274,9 km dróg obejmujących 564 ulice.

Kontrolowani zarządcy
łącznie zarządzali
6735,3 km dróg

Prezydent Elbląga nie powołał wyspecjalizowanej jednostki pełniącej obowiązki zarządcy dróg i sprawował zarząd nad drogami poprzez Departament Zarządu Dróg Urzędu Miejskiego w Elblągu, który zarządzał łącznie 220,89 km dróg obejmujących 405 ulic. Odmienne rozwiązanie przyjął także Prezydent m.st. Warszawy powołując Zarząd Dróg Miejskich – wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną m.st. Warszawy wykonującą zadania zarządcy drogi na drogach krajowych, wojewódzkich i powiatowych w obrębie m.st. Warszawy o łącznej długości 788,8 km obejmujących 598 ulic oraz powierzając zadania zarządcy 1687 km dróg gminnych urzędom dzielnic lub Zarządowi Terenów Publicznych. Objęte kontrolą: Urzędy Dzielnicy Mokotów i Praga Południe zarządzały odpowiednio 124,4 km dróg obejmujących łącznie 307 ulic i 99,9 km dróg obejmujących łącznie 241 ulic.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zarządzie prezydentów miast pozostawały także drogi wewnętrzne, największą ich siecią o łącznej długości 494,6 km zarządzał Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, a także Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie o łącznej długości 90,6 km.

Kontrolowani zarządcy dróg umieszczali na swoich stronach internetowych informacje odnośnie do sposobu uzyskania zgody na zajęcie pasa drogowego i wysokości opłat za to zajęcie. Tylko w przypadku Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu stwierdzono umieszczenie na stronie internetowej nieaktualnych informacji w zakresie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Kontrole wykazały, jednostkowe przypadki prowadzenia dokumentacji dróg niezgodnie z przepisami

Analiza przeprowadzona przez kontrolerów NIK na próbie dokumentacji dróg wykazała, że w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) część zarządców nie prowadziła dokumentacji zgodnie z przepisami.

Urząd Dzielnicy Praga Południe w 2019 r. nie wykonał przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej pomimo ciążącego na nim obowiązku określonego w przepisie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni w przypadku pięciu obiektów mostowych i tuneli, w książkach obiektów nie dokonał wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, a w przypadku czterech obiektów wpisy dotyczyły kontroli rocznych przeprowadzonych w 2013 r. i nie zawierały wpisów potwierdzających przeprowadzenie kontroli pięcioletnich, w przypadku kolejnych sześciu obiektów ostatnie wpisy w książkach dotyczyły kontroli rocznych przeprowadzonych w latach 2018–2019. Natomiast w przypadku 26 obiektów ostatnie wpisy dotyczyły rocznych kontroli przeprowadzonych w latach 2006–2016 oraz kontroli pięcioletnich przeprowadzonych w latach 2007–2015.

Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie nie prowadził rzetelnie dwóch, z 16 objętych analizą, książek drogi stosownie do obowiązku określonego w art. 20 pkt 9 udp, który stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, (...) oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Zarząd Dróg Miejskich nie posiadał możliwości edycji i wydruku elektronicznej ewidencji dróg publicznych dwóch książek drogi, dla ulic: Cyrulików na odcinku ul. Marsa – ul. Zesłańców Polskich, oraz Zesłańców Polskich na odcinku ul. Cyrulików – ul. Strażacka, w przypadku których wykonywał obowiązki zarządcy drogi od 1 stycznia 2020 r.

Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni nie prowadził książek dróg trzech (przyjętych w zarząd w latach 2019–2021) z 18 objętych analizą dróg. Nie realizował tym samym obowiązku, o którym mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, dysponował jedynie danymi umożliwiającymi wygenerowanie książek po ich wcześniejszej weryfikacji. Nie prowadził także rzetelnie dokumentów ewidencyjnych dróg, tj. książek drogi, dzienników objazdów dróg, książek obiektów mostowych i tuneli oraz kart obiektów mostowych. Książki 15 z 18 objętych badaniem odcinków dróg nie były na bieżąco aktualizowane, ponieważ zestawienia zbiorczych danych odcinków dróg zawierały dane według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r.,

natomiast wykazy dzienników objazdu dróg zawierały wpisy dotyczące objazdów przeprowadzonych w 2015 r., 2017 r. i 2018 r., tj. brakowało danych za kolejne lata. W dziennikach objazdów 16 z 18 objętych badaniem odcinków dróg, książkach 42 obiektów mostowych i tuneli oraz kartach obiektów mostowych nie wskazano numerów ewidencyjnych dróg. W trzech dziennikach objazdów dróg nie dokonano wpisów potwierdzających przeprowadzenie objazdów odcinków dróg, tj. jednej drogi w 2019 r., dwóch – w 2020 r.

Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie prowadził książki dróg we wszystkich 15 zbadanych przypadkach. Książka drogi powiatowej (nr 5089Z – ul. Lubczyńska) nie była prowadzona rzetelnie, nie obejmowała bowiem odcinka drogi o długości 0,89 km, na którym to odcinku nie określono także granic pasa drogowego. Książka drogi w takiej formie prowadzona była od 1 stycznia 2017 r., tj. od zmiany granic miasta Szczecina.

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie od 30 sierpnia 2020 r. prowadził jeden dziennik objazdu dróg wszystkich zarządzanych kategorii dróg, tj. wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych, co było niezgodne z § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg stanowiącym, że dzienniki objazdu powinny być prowadzone oddzielnie dla każdej kategorii drogi oraz według określonego wzoru. W każdej z 15 analizowanych książek dróg, w pozycji „Wykaz dzienników objazdu dróg i kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi”, dokonano w 2020 r. po jednym wpisie, nie wprowadzono wpisów dotyczących kontroli przeprowadzonych w 2019 r. i 2021 r. (w 2021 r. przegląd roczny nie został wykonany do dnia zakończenia kontroli NIK). W dzienniku objazdu dróg nie dokumentowano bieżących objazdów dróg przeprowadzanych przez pracowników zarządcy. Były one dokumentowane jedynie w protokołach, notatkach z wizji lub raportach ze stałej kontroli stanu technicznego ulic.

Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie nie prowadził ewidencji dzienników objazdu dróg pomimo obowiązku wynikającego z § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu w latach 2019–2020 nie prowadził dzienników objazdów dróg oddzielnie, dla każdej z kategorii dróg, co stanowiło naruszenie § 11 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

5.2. Naliczanie i pobieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego

Zarządzający drogami w miastach zgodnie z przepisami i zachowaniem terminów załatwienia sprawy wydawali decyzje administracyjne wyrażające zgodę na zajęcie pasa drogowego. Następstwem nieskutecznie prowadzonego monitoringu dróg (z wyłączeniem Warszawy i Szczecina) była niewielka liczba nałożonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. Kary naliczano zgodnie z przepisami, a stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły głównie, błędów proceduralnych i przewlekłe prowadzonych postępowań administracyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.2.1. Wydawanie zgód na zajęcie pasa drogowego

Kontrolowani zarządcy dróg w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) wydali łącznie 119 630 zgód na zajęcie pasa drogowego

Generalnie zarządcy dróg zgodnie z przepisami wydawali decyzje wyrażające zgodę na zajęcie pasa drogowego. Zawierały one elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, tj. datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do odwołania i zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika. Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie ze stawkami, określonymi w uchwałach organów stanowiących samorządu. Na ogół decyzje wydawane były bez zbędnej zwłoki.

Tabela nr 1

Wnioski, decyzje i opłaty na zajęcie pasa drogowego

Zarządca dróg w mieście:	Rok*	Liczba złożonych wniosków	Liczba wydanych decyzji	Łączna kwota naliczonych opłat (dochody) w tys. zł	Łączna kwota wniesionych opłat w tys. zł
Legnica	2019	814	801	743,9	690,9
	2020	655	641	623,2	546,1
	2021	379	378	449,3	472,3
Wałbrzych	2019	1 157	1157	917,2	1 379,5
	2020	1 051	1051	1 131,0	1 016,6
	2021	543	543	707,2	676,3
Wrocław	2019	10 394	11394	29 185,6	28 635,7
	2020	8 204	8613	24 237,3	23 578,3
	2021	4 082	4618	21 840,7	20 902,4
Lublin	2019	2 872	3 486	3 741,6	3 965,0
	2020	2 544	2 982	4 032,2	4 161,4
	2021	1086	1258	1 922,3	1 935,9
Płock	2019	784	1 248	4 571,4	3 470,3
	2020	964	1 141	4 616,4	3 713,3
	2021	479	662	4 010,4	3 666,4
Radom	2019	1 213	1 203	611,0	1 712,7
	2020	1 389	1 342	542,2	1 651,3
	2021	436	406	212,2	1 341,6
Warszawa**	2019	11 528	14 840	76 031,8	48 882,1
	2020	11 548	14 267	52 145,1	36 600,2
	2021	4 950	4 924	28 358,7	23 628,6
Gdańsk	2019	3 581	4 956	13 891,8	9 370,2
	2020	3 005	3 844	9 127,8	9 836,9
	2021	1 737	1 717	6 834,4	6 683,5
Gdynia	2019	2761	2005	2 101,3	3 934,7
	2020	2482	1826	1 767,9	3 941,7
	2021	1251	1018	993,6	3 115,9

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarządca dróg w mieście:	Rok*	Liczba złożonych wniosków	Liczba wydanych decyzji	Łączna kwota naliczonych opłat (dochody) w tys. zł	Łączna kwota wniesionych opłat w tys. zł
Elbląg	2019	1 235	844	1 269,3	1 283,8
	2020	1 073	730	1 033,6	1 093,9
	2021	587	438	821,8	782,4
Olsztyn	2019	1 233	1 170	2 264,5	2 206,9
	2020	1 398	1 345	2 936,0	2 809,6
	2021	880	804	1 872,7	2 288,0
Koszalin	2019	949	745	1 871,7	1 844,4
	2020	994	972	1 778,1	1 393,2
	2021	549	512	987,0	1 007,2
Szczecin	2019	8 884	8 634	10 282,7	13 263,4
	2020	8 366	7 998	8 374,2	11 182,0
	2021	4 319	4 033	4 747,2	7 367,5
RAZEM		112 356	120 546	335 86,2	296 032,1

* do 30 czerwca 2021 r.

** Łącznie trzech kontrolowanych zarządców Zarząd Dróg Miejskich, Urząd Dzielnicy Mokotów i Praga-Południe.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Najwięcej nieprawidłowości w postępowaniach w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego i wydanych decyzjach administracyjnych wyrażających zgodę na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg lub w decyzjach odmawiających takiej zgody wykazała kontrola trzech zarządców dróg w: Wałbrzychu, Legnicy i Gdyni.

W przypadku Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu większość z objętych badaniem 32 decyzji wydano niezetelnie lub z naruszeniem przepisów prawa. W przypadku 27 decyzji nieprecyzyjnie lub błędnie podawano w sentencji decyzji podstawy prawne, tj. odwołanie do paragrafów czy ustępów uchwał Rady Miejskiej Wałbrzycha w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Jedna decyzja administracyjna została wydana z niewłaściwą datą, tj. wcześniejszą o dwa dni w stosunku do daty złożenia wniosku strony postępowania. Z kolei analiza 32 decyzji wydanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy wykazała, że 23 decyzje wydano z naruszeniem przepisów prawa lub niezetelnie. W 19 przypadkach w decyzjach nieprecyzyjnie lub błędnie podano podstawy wyliczenia stawek, tj. przepisy uchwał Rady Miejskiej Legnicy w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego. W czterech przypadkach wskazane w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego terminy początkowe różniły się od wnioskowanych (były późniejsze o jeden, dwa, do ośmiu dni), skutkowało to naliczeniem mniejszych opłat za zajęcie pasa drogowego.

Nieprawidłowości stwierdzone przy wydawaniu decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dotyczyły głównie błędów proceduralnych i przekroczenia terminów postępowania.

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy działając niezgodnie z art. 104 § 1 kpa zakończył trzy postępowania administracyjne (z 12 objętych szczegółową kontrolą) przesyłając wnioskodawcom pisma informujące o niewyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego i nie wydając w opisywanych sprawach decyzji administracyjnych. W kolejnych trzech postępowaniach administracyjnych Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy pozostawił wnioski o zajęcie pasa drogowego bez rozpatrzenia z uwagi na nieuzupełnienie wniosków w terminie, mimo iż wnioski spełniały wymogi określone w § 1 rozporządzenie ws. warunków udzielania zezwoleń i nie miał podstaw prawnych do żądania od wnioskodawców o przedstawienia dodatkowych dokumentów (opinii innych organów i zdjęć oraz wizualizacji obiektu).

W przypadku Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni w dwóch postępowaniach (z 37 objętych badaniem) w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych wydaniem zgody zarząd dróg nie dochował miesięcznego terminu, określonego w art. 35 § 3 kpa. Postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończone wydaniem zgody trwały odpowiednio: 41 i 75 dni. W ww. postępowaniach Zarząd Dróg i Zieleni nie zawiadomił stron o niezafatwieniu spraw w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa. W 11 z 12 objętych badaniem decyzjach dotyczących udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych odmową, nie wskazano uzasadnienia prawnego wbrew przepisowi art. 107 § 1 pkt 6 kpa. Zarząd Dróg i Zieleni w trzech decyzjach niewłaściwie wyliczył opłatę za zajęcie pasa drogowego. W decyzji z dnia 4 września 2020 r. zezwalającej na zajęcie pasa drogowego błędnie ustalono opłatę z tego tytułu za okres krótszy, niż liczba dni wnioskowanego zajęcia. Zajęcie w przypadku jezdni i chodnika miało trwać osiem dni, tymczasem opłatę policzono za siedem dni, ustalając opłatę w tego tytułu w łącznej wysokości 3,02 tys. zł, zamiast w łącznej wysokości 3,1 tys. zł. W dwóch decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego zastosowano stawki opłat w nieprawidłowej wysokości. W decyzji z dnia 8 stycznia 2020 r. ustalono opłatę z zastosowaniem stawki dziennej za zajęcie pobocza w związku z budową przyłącza w nieprawidłowej wysokości, tj. w wysokości 2 zł, zamiast w wysokości 1 zł. W konsekwencji ustalono opłatę w łącznej wysokości 76 zł, zamiast w łącznej wysokości 68 zł. W decyzji z dnia 5 czerwca 2020 r. ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności przy zastosowaniu stawki dziennej w wysokości 0,02 zł, zamiast w wysokości 2 zł, ustalając opłatę z tego tytułu w łącznej wysokości 13,4 zł, zamiast w wysokości 1,3 tys. zł. Zarząd Dróg i Zieleni tłumaczył to zaniżenie wcześniejszą wielokrotną współpracą i tym, że podmiot zajmujący pas drogowy był trwale wpisany w historię, tradycję i krajobraz Gdyni, był instytucją publiczną, finansowaną z budżetu państwa, a jego społeczny charakter działalności uzasadniał zastosowanie niższej opłaty.

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie błędnie wyliczył jedną opłatę, zaniżając swoje przychody o 5,1 tys. zł

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie w decyzji z dnia 2 stycznia 2020 r. nieprawidłowo ustalił opłatę za umieszczenie reklamy w pasie drogowym. Zezwalając na umieszczenie fryzu podświetlanego jednostronnego o pow. reklamowej 8,975 m² na elewacji budynku w pasie drogowym na okres od 1 lutego 2020 r. do 31 stycznia 2021 r. ustalono opłatę w wysokości

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

4,9 tys. zł, zamiast 9,8 tys. zł, tłumacząc to błędnie przeprowadzoną aktualizacją oprogramowania stosowanego do wystawiania decyzji. Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie nie waloryzował także stawek czynszu ustalonych w obowiązujących w badanym okresie 20 umowach dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych, do czego obligował § 2 ust. 4 zarządzenia nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r. z późniejszymi zmianami. Dochody w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. z tytułu zawartych umów na dzierżawę gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych wyniosły 299,1 tys. zł, natomiast dochody z umów w tym samym okresie, ale po uwzględnieniu waloryzacji zgodnie z zarządzeniem nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r. wyniosłyby 307,5 tys. zł. Niewaloryzowanie stawek czynszu w ww. 20 umowach spowodowało obniżenie dochodów Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie w ww. okresie o 10,3 tys. zł.

5.2.2. Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi

Większość zarządców dróg (61%) zgodnie z przepisami nakładało kary administracyjne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. Zawierały one elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, tj. datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do odwołania i zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika. Kary za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie ze stawkami, określonymi w uchwałach organów stanowiących samorządu. Generalnie decyzje w sprawie nałożenia kary wydawane były bez zbędnej zwłoki, jednak kontrola NIK wykazała jednostkowe przypadki, w których zarządcy dróg postępowania w sprawie nałożenia kary prowadzili nawet dwa lata.

Kontrolowani zarządcy dróg w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) nałożyli łącznie 8512 kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy

Tabela nr 2

Kary nałożone za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy

Zarządca dróg w mieście:	Rok*	Liczba kar nałożonych za samowolne zajęcie pasa drogowego	Łączna kwota naliczonych kar	Łączna kwota wniesionych kar
			w tys. zł	
Legnica	2019	9	11,4	9,8
	2020	0	0,0	3,8
	2021	1	0,2	0,2
Wałbrzych	2019	3	2,2	2,2
	2020	1	0,2	0,0
	2021	0	0,0	0,0
Wrocław	2019	127	1 087,5	1 245,6
	2020	49	1231,4	329,6
	2021	11	99,6	59,7

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarządca dróg w mieście:	Rok*	Liczba kar nałożonych za samowolne zajęcie pasa drogowego	Łączna kwota naliczonych kar	Łączna kwota wniesionych kar
			w tys. zł	
Lublin	2019	24	61,5	36,1
	2020	23	37,7	27,3
	2021	4	122,9	26,4
Płock	2019	56	365,5	73,9
	2020	54	164,4	90,9
	2021	64	49,2	32,9
Radom	2019	73	128,6	216,8
	2020	38	306,6	179,8
	2021	12	12,3	40,3
Warszawa**	2019	3 010	18 727,5	2 943,0
	2020	2 371	18 046,1	2 782,0
	2021	1 188	10 322,7	2 298,8
Gdańsk	2019	148	240,9	184,3
	2020	108	232,0	312,9
	2021	39	26,3	112,8
Gdynia	2019	21	220,9	6,4
	2020	21	88,2	29,6
	2021	11	73,3	15,9
Elbląg	2019	4	35,1	1,21
	2020	0	0,0	24,1
	2021	0	0,0	0,0
Olsztyn	2019	65	91,2	81,9
	2020	56	144,0	115,7
	2021	57	127,5	83,3
Koszalin	2019	26	68,0	59,3
	2020	34	87,1	44,6
	2021	17	61,2	77,6
Szczecin	2019	327	876,6	b.d.
	2020	288	572,3	b.d.
	2021	175	342,2	b.d.
RAZEM		8 515	54 065	11 549

* do 30 czerwca 2021 r.

** Łącznie trzech kontrolowanych zarządców Zarząd Dróg Miejskich, Urząd dzielnicy Mokotów i Praga-Południe.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Nakładając kary administracyjne zarządcy dróg nie dochowywali terminów postępowania administracyjnych

Najczęściej stwierdzano nieprawidłowości polegające na niedochowaniu terminów postępowania administracyjnych w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Przykładowo Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie nie dochował terminów określonych w art. 35 § 3 kpa. Pięć z 25 badanych decyzji wymierzających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy wydawał w terminach od 93 do 675 dni od wszczęcia

postępowania w sprawie wymierzenia kary. Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni w dziewięciu postępowaniach w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z 26 badanych, niezgodne z art. 36 § 1 kpa nie zawiadomił stron o niezakończaniu spraw w terminie i nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, a postępowania w sprawie wymierzenia kary trwały od 31 do 202 dni. Natomiast w 13 postępowaniach, w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, zarządca drogi nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania z urzędu, naruszając przepis art. 61 § 4 kpa. Podobnie Gdański Zarząd Dróg i Zieleni w 20 postępowaniach w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (z 25 badanych) oraz we wszystkich 24 kontrolowanych postępowaniach w sprawie odstąpienia od nałożenia kary, nie zawiadomił stron o niezakończaniu spraw w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, a postępowania prowadził od 32 do 446 dni.

Stwierdzono także przypadki gdy zarządcy dróg naliczali kary w zaniżonej wysokości lub odstępowali od naliczenia kar naliczając opłaty.

W trzech przypadkach Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni nieprawidłowo wyliczył wysokość kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy lub nie naliczył kar:

Stwierdzono także przypadki błędnego wyliczenia wysokości naliczonej kary

- decyzją znak z dnia 8 czerwca 2021 r. wymierzono karę za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi w wysokości 1,7 tys. zł, za okres od 7 lutego 2020 r. do 25 listopada 2020 r., podczas gdy udokumentowano zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy od 7 lutego 2020 r. do 14 marca 2021 r., tj. o ponad trzy miesiące dłuższe. Wymierzona ww. decyzją kara była o 0,6 tys. zł niższa od poprawnie wymierzonej kary przypadającej za okres od 7 lutego 2020 r. do 14 marca 2021 r. (2,4 tys. zł);
- decyzją z dnia 4 marca 2020 r. wymierzono karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi w wysokości 1,9 tys. zł błędnie przyjmując do jej wyliczenia zsumowanej powierzchni urządzeń pozostających w prasie drogowej, co było niezgodne z przepisem art. 40 ust. 10 udp. Przepis ten stanowi, że zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy, obiektu budowlanego lub urządzenia, mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego. Do wyliczenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie altany i donicy, zsumowano ich powierzchnię i wyliczono karę jak za jedno urządzenie o powierzchni 13,27 m², zamiast za dwóch urządzeń o powierzchni odpowiednio 13 m² i 1 m². W konsekwencji, zaniżono naliczoną karę o 0,1 tys. zł;
- decyzją z dnia 3 marca 2020 r. wymierzono karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi w wysokości 400,00 zł zamiast w wysokości 200,00 zł. Błędnie przyjęto, stawki dziennej opłaty ustalonej uchwałami Rady Miasta.

W dwóch przypadkach Gdański Zarząd Dróg i Zieleni nieprawidłowo wyliczył wysokość kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy, nakładając kary za okres krótszy odpowiednio o dziewięć i pięć dni

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego, w skutek czego naliczono kary odpowiednio o 53,5 tys. zł oraz 20 tys. zł niższe od należnych:

- decyzją z 18 stycznia 2019 r. nałożono na stronę karę pieniężną w kwocie 11,9 tys. zł za samowolne zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w dniach 5 i 15 października 2018 r. poprzez umieszczenie na budynku reklamy wieloformatowej o powierzchni 258,21 m². Oględziny przeprowadzone przez pracowników zarządcy drogi 5 i 15 października 2018 r. potwierdziły lokalizację reklamy w pasie drogowym bez stosownego zezwolenia, natomiast w toku oględzin 31 października 2018 r. i 13 listopada 2018 r. stwierdzono usunięcie przedmiotowej reklamy z elewacji budynku. Konstrukcja i sposób montażu reklamy wielkoformatowej praktycznie uniemożliwiał codzienny jej montaż i demontaż, stąd w niniejszej sprawie należało przyjąć, że reklama była zamieszczona w pasie drogowym bez zezwolenia co najmniej w okresie od 5 do 15 października 2018 r. (tj. 11 dni);
- decyzją z dnia 6 października 2020 r. nałożono na stronę karę pieniężną w kwocie 35,9 tys. zł za samowolne zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w dniach 9 do 16 czerwca 2020 r. poprzez wygrodzenie placu budowy o powierzchni 189,47 m². Zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy stwierdzono podczas kontroli 9 i 16 czerwca 2020 r., wniosek strony o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wpłynął do zarządcy w dniu 17 lub 18 czerwca (zarządca nie dysponuje dokładną datą wpływu), a został zarejestrowany 22 czerwca 2020 r. i w tym samym dniu zezwolono na zajęcie pasa poprzez wygrodzenie placu budowy od 22 czerwca do 31 lipca 2020 r. Dlatego też kara powinna zostać nałożona za okres, w którym strona bezspornie zajmowała pas drogowy bez zezwolenia, tj. od 9 do 21 czerwca 2020 r.

Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu nie nakładał kar w części przypadków samowolnego zajęcia pasa drogowego, zaniżając swoje dochody o kwotę 82,9 tys. zł

Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu, po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy wszczynał postępowania administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej lub w sprawie naliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) nałożył łącznie 123 kary za samowolne zajęcie pasa drogowego. W 34 przypadkach postępowanie zakończono nałożeniem opłat zamiast kar, działając niezgodnie z przepisem art. 40 ust. 12 udp, stanowiącym, że za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zarządca drogi wymierza w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty. Po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi w postaci umieszczenia reklam na wysięgnikach w świetle pasa drogowego, bez podstawy prawnej wszczynano postępowania w przedmiocie wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, a nie w przedmiocie nałożenia kary, zaniżając tym samym w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) dochody zarządcy drogi z tytułu kar o łączną kwotę 82,9 tys. zł. Działania takie tłumaczono podejmowaniem działań ograniczających szkody uczestników postępowania z powodu niezajomości prawa.

W jednym przypadku Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu nie naliczył kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy a postępowanie w tej sprawie prowadził przewlekłe. Kontrola przeprowadzona przez pracownika zarządcy drogi wykazała 29 stycznia 2021 r. zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy na ul. Nyskiej pomiędzy numerami 40 a 61 (o powierzchni 213m²). Zajmujący pas drogowy zwrócił się do zarządcy 5 lutego 2021 r. z wnioskiem o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego od 5 lutego 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. Po upływie blisko trzech miesięcy od stwierdzenia przez zarządcę drogi zajęcia tego pasa drogowego – 18 marca 2021 r. zarządca poinformował zajmującego pas drogowy o wszczęciu postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Decyzją z dnia 22 marca 2021 r. zarządca zezwolił na zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności przez inwestora przy ul. Nyskiej 59–61 o powierzchni 213 m² w okresie 22 marca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. zobowiązując inwestora do wniesienia opłaty w kwocie 48,6 tys. zł, decyzja doręczona inwestorowi 9 lipca 2021 r. Postępowanie dowodowe w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi zostało zakończone w 25 czerwca 2021 r. Pomimo zakończenia postępowania dowodowego Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu nie nałożył na inwestora kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego w wysokości co najmniej 269,2 tys. zł (szacunkowa wartość kary wyliczona od 1 lutego 2021 r. do 9 lipca 2021 r.).

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu działając przewlekłe przez 6 miesięcy nie nałożył kary za samowolne zajęcie pasa drogowego co najmniej w kwocie 269,2 tys. zł

5.2.3. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych należności i egzekwowanie opłat

Działania mogące skutkować nierzetelnością prowadzenia ksiąg rachunkowych z uwagi na naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 uor., który stanowi, że „do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym”, stwierdzono u trzech zarządców.

W Gdańskim Zarządzie Dróg i Zieleni decyzje administracyjne o nałożeniu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego ujmowane były w księgach rachunkowych w sposób niejednolity. Ustalono, że przypisy należności w przypadku 64 badanych decyzji w sprawie nałożenia opłaty za zajęcie pasa drogowego dokonywane były w 40 przypadkach z dniem wydania tej decyzji, a 24 przypadkach w okresie od jednego do 150 dni od dnia wydania decyzji. W przypadku 25 badanych decyzji nakładających kary za samowolne zajęcie pasa drogowego dokonano przypisów należności w 10 przypadkach od czterech do 11 dni od dnia wydania decyzji, w pięciu przypadkach z dniem odbioru decyzji, w sześciu przypadkach w momencie kiedy decyzje stały się ostateczne, w czterech przypadkach – od 65 do 407 dni od dnia wydania decyzji oraz od 40 do 384 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne.

Natomiast w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdyni stosownie do przyjętych zasad, przypis należności powinien zostać ujęty w księgach rachunkowych z datą skutecznego doręczenia decyzji kontrahentowi, a przypadku uiszczenia należności przed otrzymaniem przez Zarząd potwierdzenia odbioru decyzji, księgowanie przypisu należności następowało zgodnie z datą

Działania mogące skutkować nierzetelnością prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono u zarządców dróg w Gdańsku, Gdyni i Lublinie

wpływu środków na rachunek bankowy. Stwierdzono, że przypisy należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wymierzonych decyzjami z lat 2019–2021 (do 30 czerwca), dokonywane były w różnych terminach, bądź nie dokonywano ich w ogóle, w szczególności:

- przypisy należności wynikające z trzech decyzji w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zaewidencjonowane zostały w księgach rachunkowych zarządcy od dziewięciu do 16 dni po dacie doręczenia tych decyzji stronie, a wynikające z 12 decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej – od 14 do 212 dni po dacie doręczenia wtych decyzji;
- przypisy należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego określonej jedną decyzją oraz z tytułu kar wymierzonych sześcioma decyzjami zostały dokonane od trzech do 23 dni przed terminem odbioru decyzji przez strony, a przypadku kar wymierzonych dwiema decyzjami – przed terminem ich wydania;
- przypisy należności z tytułu siedmiu kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz jednej opłaty za zajęcie pasa drogowego nie zostały w ogóle zaewidencjonowane w księgach rachunkowych zarządcy;
- przypisu należności z tytułu kary wymierzonej decyzją z dnia 23 września 2020 r. dokonany zgodnie z datą odbioru decyzji w księgach zarządcy w dniu 5 października 2020 r., a wyksięgowano w dniu 20 października 2020 r. w związku z wniesieniem przez stronę odwołania do SKO.

W przypadku Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie przyczyną niejednolitego ujmowania w księgach rachunkowych przypisów należności były głównie problemy z przepływem informacji pomiędzy wydziałami zarządcy. Analiza 44 decyzji administracyjnych wykazała, że w czterech skrajnych przypadkach decyzje były przekazywane przez wydział merytoryczny do wydziału księgowego od 227 do 525 dni po uprawomocnieniu się decyzji. Spośród 32 zbadanych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego, 10 decyzji zaksięgowanych zostało przed ich uprawomocnieniem się, 22 decyzje zostały zaksięgowane po uprawomocnieniu się, a sześć decyzji zaksięgowano przed ich odebraniem przez stronę. Na 12 analizowanych decyzji nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy w trzech przypadkach złożono odwołanie do SKO:

- decyzja z 23 listopada 2017 r. na kwotę 9,3 tys. zł przekazana przez wydział merytoryczny do wydziału księgowego 19 stycznia 2018 r. została zaksięgowana 28 czerwca 2019 r., tj. po 575 dniach;
- decyzja z 30 lipca 2020 r. na kwotę 100,8 tys. zł przekazana przez wydział merytoryczny do wydziału księgowego i zaksięgowana 14 czerwca 2021 r., tj. po 314 dniach;
- decyzja z 13 kwietnia 2021 r. na kwotę 6 tys. przekazana przez wydział merytoryczny do wydziału księgowego i zaksięgowana 20 lipca 2021 r., tj. po 97 dniach.

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie w I półroczu 2021 r. nie dochodził skutecznie należności stosownie do obowiązku określonego w przepisie art. 6 § 1 upea oraz wynikającego z art. 42 ust. 5 uofp. W ww. okresie wystawiono tylko jeden tytuł wykonawczy dotyczący kar i opłat za zajęcie pasa drogowego, pomimo iż łączna kwota niezapłaconych należności, na które wystawiono upomnienia wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniosła 24,3 tys. zł. Stwierdzono także 41 przypadków niezapłaconych należności, na które upomnienia wystawiono w 2020 r., na łączną kwotę 40 tys. zł przekazanych do wystawienia tytułów wykonawczych w dniu 19 marca 2021 r., na które do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK nie wystawiono tytułów wykonawczych, tłumacząc to problemami technicznymi z wystawianiem tytułów wykonawczych w systemie informatycznym.

Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie przez dziewięć lat wydawał kolejne decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego mimo tego, że wnioskodawca był dłużnikiem zarządcy z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, a zaległości w płatnościach ww. dłużnika na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły ogółem 61 tys. zł. Zgody zarządcy dotyczyły zajęcia pasa drogowego ul. Kamieniarskiej poprzez umieszczenie i funkcjonowanie kiosku handlowego oraz stelażu na wystawę towaru. Kontrolowany zarządca tłumaczył, że braku uiszczania opłat z tytułu wydanych dotychczas decyzji na zajęcie pasa drogowego w świetle przepisów udp nie został przez ustawodawcę określony jako przesłanka negatywna, której zaistnienie pozwoliłoby odmówić zgody na zajęcie pasa drogowego. Stosownie do treści przepisu art. 39 ust. 3 udp podstawą odmowy umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych jest przede wszystkim możliwość wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego czy niszczenia lub uszkodzenia drogi i jej urządzeń. Kwestia regulowania płatności za zajęcie pasa drogowego nie może mieć zatem wpływu na odmowę wydania zezwolenia. W toku kontroli ww. sprawy NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie przez dziewięć lat udział zgód na zajęcie pasa drogowego pomimo tego, że otrzymujący te zgody nie uiszczają opłat za to zajęcie

5.3. Monitorowanie pasa drogowego

Wyniki kontroli wykazały na nieskuteczność i nieefektywność nadzoru pasa drogowego prowadzonego przez zarządców dróg w miastach prowadzonego w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego. W efekcie nierzetelnego nadzoru zarządcy dróg w miastach nie pozyskiwali wiedzy o zajęciach pasa drogowego dokonywanych bez ich zgody. Nie podejmowali skutecznych działań w celu przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego i nie nakładali kar za samowolne jego zajęcie. W skutek czego tracili należne im przychody z tytułu kar za zajęcie pasa drogowego bez ich zgody, a działania takie były niegospodarne.

Kontrolowani zarządcy dróg łącznie w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) przeprowadzili 17 310 kontroli pasa drogowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 3

Kontrole zarządców dróg pasa drogowego w latach 2019–2021 (do 30 czerwca)
i oględziny pasa drogowego dokonane przez kontrolerów NIK

Zarządca dróg w mieście:	Liczba kontroli pasa drogowego	Liczba kar nałożonych za samowolne zajęcie pasa drogowego	Oględziny NIK stwierdzone obiekty w pasie drogowym	
			ogółem	w tym bez zgody zarządcy drogi
Legnica	29	10	28	21
Wałbrzych	3 607	4	31	23
Wrocław	9 962	187	98	58
Lublin	445	51	435	399
Płock	383	174	58	3
Radom	2 783	123	66	61
Warszawa**	40 378	6 569	184	119
Gdańsk	862	295	56	13
Gdynia	1 772	53	294	231
Elbląg	920	4	49	5
Olsztyn	2 760	178	98	49
Koszalin	3 371	77	70	34
Szczecin	4 824	790	52	30
Razem	72 096	8 515	1 525	1 052

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Oględziny NIK wykazały znaczną liczbę obiektów znajdujących się w pasie drogowym bez wiedzy i zgody zarządcy drogi

W większości przypadków oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK wykazały znaczną liczbę obiektów znajdujących się w pasie drogowym bez wiedzy i zgody zarządcy drogi. Zestawienie długości zarządzanej sieci drogowej, liczby kontroli przeprowadzanych przez zarządcę drogi i liczby stwierdzonych zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy i nałożonych z tego tytułu kar z liczbą stwierdzonych przez NIK zajęć pasa drogowego na niewielkim tylko wycinku zarządzanej sieci drogowej świadczy o nieskuteczności i nieefektywności prowadzonego monitoringu. W konsekwencji prowadziło to do utraty należnych przychodów, co było działaniem niegospodarnym.

Przykładowo Urząd Dzielnicy Praga Południe, wykonujący obowiązki zarządcy dróg – 241 ulic w Warszawie o łącznej długości 99,92 km w 2019 r., nie udokumentował przeprowadzenia jakiejkolwiek kontroli pasa drogowego, a w latach 2020–2021 (do 30 czerwca) przeprowadził zaledwie 30 kontroli pasa drogowego stwierdzając dwa przypadki zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Natomiast oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK wybranych 16 odcinków dróg wykazały 58 obiektów niestanowiących infrastruktury drogowej, znajdujących się w pasie drogowym z czego 52 znajdowały się tam bez zgody zarządcy drogi. W pasie drogi zlokalizowano 20 reklam, dwa ogródki gastronomiczne, dwa obiekty budowlane, z których jeden zajmował pas drogowy na powierzchni 2915 m², osiem kontenerów budowlanych, sześć kontenerów na odpady, 11 innych obiektów w skrajni drogi. Uwzględniając ujawnione przez NIK w ramach oględzin powierzchnie pasa drogowego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zajęte przez ww. obiekty bez zezwolenia zarządcy drogi oraz obowiązujące stawki kar za zajęcie pasa drogowego, należne kary z tytułu ww. samowolnych zajęć pasa drogowego w ciągu jednego dnia wyniosłyby 78,5 tys. zł. Ponadto w obrębie pasa drogowego zidentyfikowano niezabezpieczony plac budowy zagrażający bezpieczeństwu dla życia i zdrowia ludzkiego o czym poinformowano Burmistrza Dzielnicy Praga-Południe.

Urząd Dzielnicy Mokotów, wykonujący obowiązki zarządcy dróg 307 ulic w Warszawie o łącznej długości 124 km, mimo kontrolowania pasa drogowego nie podejmował skutecznych działań w celu usunięcia z pasa drogowego pojemników na odpady komunalne. Oględziny przeprowadzone przez kontrolera NIK zaledwie pięciu odcinków ulic wykazały 29 miejsc, gdzie w pasie drogowym umieszczono pojemniki na odpady komunalne pozostawione tam bez zgody zarządcy drogi. Kontrolowani wyjaśniali, że problem umieszczania pojemników na odpady komunalne jest im znany i tłumaczyli taką sytuację gęstą zabudową dzielnicy Mokotów i niemożnością umieszczenia na posesjach tak dużej liczby pojemników komunalnych do segregacji odpadów. Przedstawione okoliczności nie zwalniają zarządcy dróg z obowiązku utrzymania właściwego stanu pasa drogowego, który nie jest przewidziany jako miejsce składowania odpadów komunalnych.

Zdjęcie nr 1 i 2

Od prawej Warszawa ul. Rybna – niezabezpieczone rusztowanie na chodniku i materiały budowlane przy krawędzi jezdni, po lewej Warszawa ul. Osowska – kontener na odpady budowlane przy krawędzi jezdni i przyczepka zaparkowana na chodniku



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, wykonując obowiązki zarządcy dróg – 564 ulic o łącznej długości 274,9 km w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) nie prowadził udokumentowanych kontroli przestrzegania warunków wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, wykonał zaledwie 29 kontroli dróg. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny 17 odcinków dróg w Legnicy, wykazały 28 zajęć pasa drogowego przez różnego rodzaju obiekty, w tym m.in. przez: roboty budowlane w obrębie drogi, reklamy umieszczone nad chodnikami, kontenery na odpadki komunalne z czego

W Legnicy w wyniku oględzin NIK wykryto 21 obiektów w pasie drogowym pozostających tam bez zgody zarządcy drogi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

21 pozostawało w pasie drogi bez zgody i wiedzy jej zarządcy. A oszacowane w trakcie kontroli NIK przez pracowników Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy kary z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy kary mogłyby wynieść 1,3 tys. zł za jeden dzień zajęcia pasa drogowego.

Zdjęcie nr 3

Legnica ul. Kościuszki – kontenery na odpadki umieszczone na chodniku



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4

Legnica ul. Złotoryjska – stoisko z truskawkami przy wjeździe na parking



Źródło: materiały kontrolne NIK.

**W Lublinie w wyniku
ogłędzin NIK wykryto
399 obiektów w pasie
drogowym pozostających
tam bez zgody
zarządcy drogi**

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie, wykonując obowiązki zarządcy dróg – 1025 ulic o łącznej długości 594,04 km w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) przeprowadził łącznie 445 kontroli pasa drogowego dróg publicznych, stwierdzając łącznie 51 zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Przeprowadził także 667 kontroli przestrzegania warunków wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, w trakcie których stwierdzono przekroczenia terminu lub powierzchni zajęcia pasa drogowego. W efekcie dokonanych w toku kontroli ustaleń zarządca nałożył łącznie 18 kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny 18 ulic (o łącznej długości 24,070 km, tj. 4,05% wszystkich dróg publicznych zarządzanych przez Prezydenta Miasta Lublin) wykazały, że na ww. odcinkach dróg znajdowało się: 348 reklam i reklam – szyldów, w tym tylko jedna reklama posiadała zgodę na umiesz-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czenie jej w pasie drogowym, osiem reklam zamocowanych na barierach, urządzeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego bez zgody zarządcy drogi, fundamenty pod reklamy o łącznej powierzchni 136,44 m², w tym tylko jedna budowla o pow. 1 m² fundamentu posiadała zgodę na umieszczenie jej w pasie drogowym, 36 ogródków gastronomicznych w tym siedem ogródków nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym, siedem kontenerów budowlanych bez zgody na umieszczenie w pasie drogowym, 192 kontenery na odpady wystawione w dniu odbierania odpadów (zgodnie z *Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin*), 42 inne obiekty (automat do napojów, donice z kwiatami, zaplecze budowy) z czego 36 nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień ww. 399 obiektów została oszacowana na kwotę 21,6 tys. zł. Oględziny jednego z odcinków drogi publicznej wykazały wykonanie wykopów bez zabezpieczenia, tj. miejsca grożące niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstaniem znacznej szkody w mieniu. Poinformowany o ww. zagrożeniach Dyrektor Zarządu Dróg i Mostów podjął natychmiastowe działania w celu zminimalizowania zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa na terenie i wokół opisywanej wyżej inwestycji.

Zdjęcie nr 5

Lublin ul. Abramowicka – reklama zamontowana na urządzeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego – barierce



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6

Lublin ul. Kowalska – zamknięty odcinek ulicy w związku z pracami budowlanymi w sąsiedztwie pasa drogowego



Źródło: materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Gdyni w wyniku
ogłędzin NIK wykryto
231 obiektów w pasie
drogowym pozostających
tam bez zgody
zarządcy drogi

Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni zarządzał siecią drogową o długości 392,2 km, którą stanowiło 714 ulic. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) zarząd przeprowadził łącznie 1772 kontrole pasa drogowego, wykrywając 41 zajęć pasa drogowego bez zezwolenia, przeprowadzono także 925 kontrole przestrzegania warunków wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego. W toku przeprowadzonych przez kontrolera NIK ogłędzin 15 odcinków dróg stwierdzono, że w pasie drogowym znajdowały się 294 obiekty (m.in.: ogródki gastronomiczne, reklamy, kontenery na odpady, a także prowadzono roboty budowlane), z których 231 (78,6%) było zlokalizowanych w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia na jego zajęcie, a 10 (3,4%) zajmowało powierzchnię większą niż określona w decyzji. W przypadku siedmiu zajęć pasa drogowego stwierdzono zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Szacowana kwota kary za jeden dzień zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia i z przekroczeniem powierzchni przez ww. obiekty wynosiła co najmniej 25,8 tys. zł. Stwierdzono także sześć obiektów umieszczonych w pasie drogowym – stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego czasie parasoli dwóch ogródków gastronomicznych znajdowały się odpowiednio: na wysokości 1,6 m nad chodnikiem, co było niezgodne z § 54 ust. 4 rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg, trzy urządzenia reklamowe (szyldy) znajdowały się na wysokości odpowiednio 2,35 m, 2,2 m oraz 1,97 m nad chodnikiem, co było niezgodne z § 54 ust. 4 ww. rozporządzenia, który stanowi, że wysokość skrajni nad chodnikiem powinna być nie mniejsza niż 2,5 m, w trzech miejscach w pasie zieleni składowano materiały budowlane w sposób niezapewniający bezpiecznego przejścia pieszym, co było niezgodne z zobowiązaniem zawartym w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego, a jeden wyjazd z budowy nie był oznakowany znakami ostrzegającymi o wyjeździe z budowy, co było niezgodne z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu.

Zdjęcie nr 7

Gdynia ul. Władysława IV ogródek gastronomiczny zlokalizowany na chodniku



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 8

Gdynia ul. J. Waszyngtona – prace na chodniku w obrębie skrzyżowania



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu zarządzał siecią dróg o łącznej długości 1719,98 km w ciągu których znajdowało się 1850 ulic. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) zarząd przeprowadził łącznie 9962 kontroli pasa drogowego, w których stwierdzono 1676 przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy jednocześnie zaewidencjonowano 187 nałożonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy. Ustalono, że stwierdzone przez zarządcę 78,5% ogólnej liczby samowolnych zajęć pasa drogowego, tj. 1315 przypadków dotyczyło 122 lokalizacji zajęcia pasa drogowego. Kontrolerzy Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu do jednego zgłoszonego miejsca nielegalnego zajęcia pasa drogowego jeździli wielokrotnie na kontrolę dokumentując samowolne zajęcie pasa drogowego – dzień po dniu, przy czym do jednego stwierdzonego zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy wyjeżdżali nawet 135 razy. Przyczyną takiej praktyki była konieczność dokumentowania ciągłości nielegalnego zajmowania pasa drogowego dzień po dniu, aż do dnia nałożenia kary, wymagana przez SKO we Wrocławiu w przypadku procedowania wnoszonych odwołań od decyzji o nałożonych karach dotyczących zajęcia pasa drogowego.

Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) przeprowadził ogółem 3607 kontroli pasa drogowego nie wykrywając zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny 21 odcinków dróg (ulic) wykazały 31 przypadków zajęcia pasa drogowego przez obiekty takie jak reklamy (tzw. potykacze reklamowe), ogródki restauracyjne, kontenery na odpady, ekspozycje towarów przed sklepami, obiekty infrastruktury technicznej operatora telefonii komórkowej i kontenery budowlane. Spośród ogółu stwierdzonych obiektów, w 23 przypadkach nie została wydana decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego. Ponadto stwierdzono wykonywanie robót w miejscu innym, niż określone w zgodzie na zajęcie pasa drogowego, jak również w czterech przypadkach zajęcie pasa drogowego nastąpiło na powierzchni większej niż ustalona w decyzjach określających warunki zajęcia pasa drogowego. Oszacowane utracone kary z tytułu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy oraz z tytułu przekroczenia określonych w decyzji warunków zajęcia pasa drogowego wyniosły łącznie 2,3 tys. zł.

Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu przeprowadzał wielokrotne kontrole jednego zgłoszonego miejsca nielegalnego zajęcia pasa drogowego

Kontrolowani zarządcy dróg w sposób prawidłowy dokonywali zarówno przekazania, jak i odbioru pasa drogowego

Zarządcy dróg, wydając pozwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót, zobowiązani byli w decyzjach określić m.in. warunki przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego. Kontrola NIK wykazała, że w sposób prawidłowy dokonywano zarówno przekazania, jak i odbioru pasa drogowego. Stwierdzono pojedyncze przypadki nierzetelnych działań zarządców dróg w tym zakresie, m.in. w:

- Miejskim Zarządzie Dróg w Płocku, który dokonał protokolarnego odbioru terenu pasa drogi po odtworzeniu docelowym łącznie w 16 lokalizacjach, pomimo tego, że w przypadku czterech z tych lokalizacji nie odtworzono oznakowania poziomego. W ww. czterech protokołach odbioru stwierdzono, że odtworzenia pasa drogowego zostało wykonane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami wewnętrznymi, co nie było zgodne ze stanem faktycznym;
- Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie nie podjęto skutecznych działań w celu wyegzekwowania od wszystkich zajmujących pas drogowy jego przywrócenia do stanu pierwotnego. W wyniku oględzin kontrolerów NIK stwierdzono, m.in. że po awarii ciepłowniczej z 2019 r. na ul. Powsińskiej dopuszczono do użytkowania nawierzchni tymczasowej przez 2,5 roku.

Kontrola wykazała także przypadki opieszalejszych działań zarządców dróg w zakresie dokonywania odbiorów. Przykładowo Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, w 15 poddanych analizie kontrolnej przypadkach dokonał protokolarnego odbioru technicznego bez wniesienia uwag do stanu przekazywanego terenu. W pięciu przypadkach odbioru dokonano w terminie od jednego do 14 dni od daty zakończenia zezwolenia na zajęcie pasa, w pozostałych 10 przypadkach odbioru dokonano od 15 do 75 dni po tej dacie.

W Zarządzie Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu, we wszystkich skontrolowanych przypadkach pas drogowy został przywrócony do poprzedniego stanu użyteczności. Jednakże, odbiory pasa drogowego w dziewięciu przypadkach na 12 objętych kontrolą, nie były przeprowadzane na bieżąco. Termin odbioru wynosił od trzech do 12 dni od upływu terminu zajęcia, a protokoły odbioru robót w 10 przypadkach na 12 objętych kontrolą były sporządzane jednostronnie przez pracownika zarządcy, bez udziału prowadzących roboty, co było niezgodne z warunkami zajęcia pasa drogowego, określonymi w decyzjach zarządcy. Ponadto przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny pasów drogowych, wykazały, że:

- w jednym przypadku Zarządca dokonując protokolarnego odbioru prac awaryjnych, wykonywanych w pasie drogi, nie zakwestionował miejsca wykonywania robót i nie naliczył kary, mimo że prace wykonywane były na chodniku, zaś w decyzji określającej warunki zajęcia pasa, miejscem na dokonywanie wykopów była jezdnia;
- w czterech przypadkach zajęcie pasa drogowego nastąpiło na powierzchni większej niż ustalona w decyzjach określających warunki zajęcia pasa drogowego;
- w jednym przypadku nie ustalono lokalizacji zajęcia pasa drogowego na które wyrażono zgodę decyzją z 23 czerwca 2021 r., pomimo dokonania odbioru robót na tym obszarze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) wydał 291 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia prac budowlanych, z czego nie odebrał pasa drogowego po zajęciach tzw. „budowlanych”, protokołem zdawczo-odbiorczym w łącznie 73 przypadkach. Tłumaczył to brakiem kontaktu z zajmującym pas drogowy, pandemią koronawirusa, i brakami kadrowymi. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny i analiza protokołów zdawczo-odbiorczych 18 miejsc zajęć pasa drogowego w celu wykonania prac budowlanych wykazały że odbiory pasa drogowego po zakończeniu robót i doprowadzeniu nawierzchni do stanu poprzedniego przez zajmującego pas drogowy od upływu terminu zajętości pasa, w 13 przypadkach wynosiły odpowiednio od 15 do 124 dni.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy zarządcy dróg rzetelnie i efektywnie zarządzali pasem drogowym?
Cele szczegółowe	Czy zarządcy dróg w miastach byli przygotowani do zarządzania pasem drogowym? Czy zarządcy dróg w miastach zgodnie z przepisami naliczali opłaty i nakładali kary za użytkowanie pasa drogowego oraz rzetelnie pobierali i egzekwowali należności z tego tytułu? Czy zarządcy dróg w miastach monitorowali zarządzaną sieć drogową w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego, a także sprawdzenia jakości przywrócenia udostępnionego pasa drogowego do stanu pierwotnego?
Zakres podmiotowy	Zarządy dróg w miastach, urzędy miast/dzielnic (zarządzające bezpośrednio drogami w miastach).
Kryteria kontroli	We wszystkich kontrolowanych jednostkach kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2019–2021 do dnia zakończenia kontroli.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Według stanu na dzień 4 listopada 2021 r. kontrolowani zrealizowali – 27 wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji było – 16 wniosków, niezrealizowanych pozostawało – 19 wniosków pokontrolnych.
Terminy realizacji kontroli	Kontrolę rozpoczęto 10 maja 2021 r., a zakończono 2 września 2021 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).
Pozostałe informacje	Do trzech wystąpień pokontrolnych NIK kontrolowani złożyli zastrzeżenia, które po rozpatrzeniu przez komisję rozstrzygająca zostały częściowo uwzględnione.
Finansowe rezultaty kontroli	Według stanu na dzień 14 listopada 2021 r. w toku kontroli zidentyfikowano uszczuplenia środków lub aktywów na łączną kwotę 559 792,34 zł, sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 12 793,20 zł oraz potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej kwocie 3600,00 zł. A także korzyści finansowe w łącznej kwocie 380,40 zł.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Miejski Zarząd Dróg w Płocku	Tomasz Żulewski
2.		Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu	Piotr Wójcik
3.		Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Mokotów	Rafał Trzaskowski
4.		Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Praga-Południe	Rafał Trzaskowski
5.		Zarząd Dróg Miejskich	Łukasz Puchalski

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
6.	Delegatura NIK w Gdańsku	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni	Mieczysław Kotłowski
7.		Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni	Wojciech Folejewski
8.	Delegatura NIK w Lublinie	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie	Kazimierz Pidek
9.	Delegatura NIK w Olsztynie	Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie	Marcin Szwarc
10.		Urząd Miejski w Elblągu	Witold Marek Wróblewski
11.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie	Krzysztof Miler
12.		Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie	Anna Grabuszyńska-Hewelt
13.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Tomasz Staruchowicz
14.		Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania w Wałbrzychu	Krzysztof Szewczyk
15.		Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	Łukasz Kuczyński

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek³

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Miejski Zarząd Dróg w Płocku	w formie opisowej	Przygotowanie do realizacji zadań związanych z pobieraniem opłat za użytkowanie pasa drogowego; Terminowe wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego i nakładających kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy; Monitorowanie pasa drogowego i nakładanie kar w przypadku stwierdzenia jego zajęcia bez zgody zarządcy.	Nieegzekwowanie od zobowiązanych podmiotów przywrócenia do stanu pierwotnego nawierzchni zajętego pasa drogowego; Nieegzekwowanie od podmiotów zajmujących pas drogowy określonego w decyzji obowiązku oznaczenia reklam tam umieszczanych; Nierzetelne, w czterech przypadkach, sporządzenie protokołu odbioru odtworzenia nawierzchni; Naliczenie, w jednym przypadku, opłaty za zajęcie pasa drogowego (w kwocie 3,6 tys. zł) pomimo niewyrażenia zgody przez zarządcę na zajęcie pasa drogowego.
2.	Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu	w formie opisowej	Przygotowanie organizacyjne do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; Rzetelne prowadzenie dokumentacji zarządzanych dróg; Terminowe i zgodne z przepisami wydawanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego;	Nieskuteczny monitoring pasa drogowego; Nienakładanie kar we wszystkich stwierdzonych przypadkach zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia, co spowodowało uszczuplenie dochodów miasta w okresie objętym kontrolą o 82,9 tys. zł.
3.	Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Mokotów	w formie opisowej	Przygotowanie do realizacji zadań związanych z pobieraniem opłat za użytkowanie pasa drogowego; terminowe i zgodne z przepisami wydawanie zezwoleń zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego i nakładanie kar za jego zajęcie bez zgody zarządcy drogi.	Nierzetelny monitoring zarządzanej sieci drogowej w celu wykrycia jego zajętości bez zgody zarządcy drogi.
4.	Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Praga-Południe	w formie opisowej	Terminowe i zgodne z przepisami wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.	Nie prowadzenie skutecznego monitoringu zarządzanej sieci drogowej w celu wykrycia zajętości pasa drogowego bez zgody zarządcy; Nie przygotowanie organizacyjnie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym; W 2019 r. nie prowadzenie kontroli i monitoringu pasa drogowego oraz nie dokonanie obowiązkowych przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej.

³ W brzmieniu pisma oólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo oólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

5.	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	w formie opisowej	Przygotowanie organizacyjne do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; Terminowe i zgodne z przepisami wydawanie decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego i nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.	Nieskuteczny monitoring pasa drogowego; Nierzetelne realizowanie części zadań zarządcy dróg i nie prowadzenie ewidencji dwóch odcinków dróg wojewódzkich; Nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, tj. nie ujmowanie w nich we właściwym okresie sprawozdawczym wszystkich opłat, którymi obciążono podmioty z tytułu kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi; W dwóch przypadkach na 16 skontrolowanych, nie wyegzekwowanie od zajmującego pas drogowy jego przywrócenia do stanu pierwotnego. Dopuszczenie do użytkowania nawierzchni odtworzonego pasa drogowego niespełniającej norm funkcjonalnych koniecznych do prowadzenia ruchu kołowego.
6.	Gdański Zarząd Dróg i Zieleni	w formie opisowej	Należyte przygotowanie do zarządzania pasem drogowym; Zgodne z przepisami prowadzenie dokumentacji dróg pozostających w zarządzie; Terminowe i zgodne z przepisami wydawanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego; Zgodne z przepisami nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy, ewidencjonowanie ich i sprawdzanie zwolnienia nielegalnie zajętego pasa drogowego; Zgodne z przepisami pobierano należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmowanie działań egzekucyjnych w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności.	Niejednolite ujęcie w księgach rachunkowych należności z tytułu decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia opłat i kar za zajęcie pasa drogowego; Nie w pełni skuteczne zabezpieczanie interesów zarządcy dróg w umowach na zajęcie pasa drogowego; Nałożenie kary w dwóch przypadkach za okres krótszy niż faktyczne zajęcie pasa drogowego, powodujące uszczuplenie dochodów z tytułu nałożonych kar o 65,3 tys. zł; Nieterminowe prowadzenie 20 postępowań w sprawie nałożenia kary (z 25 badanych) oraz 24 postępowań w sprawie odstąpienia od nałożenia kary (na 24 badane); Nie w pełni skuteczny monitoring sieci drogowej, który nie zapewniał wykrycia wszystkich przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego.
7.	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni	w formie opisowej	Zapewniono przygotowanie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym w Gdyni; Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego zawierały wymagane elementy oraz w większości badanych spraw, były wydawane terminowo. Na 37 spraw objętych badaniem, stwierdzono dwa przypadki nieterminowego wydania zezwolenia oraz cztery przypadki ustalenia opłat w nieprawidłowej wysokości; Decyzje odmawiające zezwolenia na zajęcie pasa drogowego były wydawane przez Zarząd terminowo;	Dokumenty ewidencji dróg objętych badaniem nie były prowadzone rzetelnie, a w przypadku trzech dróg gminnych przyjętych w zarząd w 2020 r. nie prowadzono wymaganych ksiąg dróg. W przypadku 11 (z 12 objętych badaniem) decyzji odmawiających zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nie wskazano uzasadnienia prawnego, a jedynie uzasadnienie faktyczne; Nierzetelnie prowadzono postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni		W większości objętych badaniem decyzji w sprawie wymierzenia kary w prawidłowy sposób naliczono tę karę – nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech objętych badaniem decyzjach; Pobierano należności z tytułu oraz podejmowano działania windykacyjne w stosunku do dłużników.	Stwierdzono dwa przypadki niewymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi pasa drogowego i określenia w to miejsce opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu; Stwierdzono, że przypisy należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego dokonywane były w niejednolity sposób; Nierzetelnie prowadzono monitoring dróg w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego.
8.	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie	w formie opisowej	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie był przygotowany organizacyjnie do zarządzania pasem drogowym Prowadzono ewidencję zarządzanych dróg; Poddane kontroli NIK decyzje administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego były wydawane terminowo, i zgodnie z przepisami (z jednym wyjątkiem); Gromadzone dochody budżetowe odprowadzono terminowo na rachunek Miasta; Prowadzono działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego do dłużników kierowano upomnienia i wystawiano w latach 2019–2020 tytuły wykonawcze.	Niezgodnie z przepisami prowadzono tylko jeden, wspólny dziennik objazdu dróg wszystkich kategorii, działając nierzetelnie w dzienniku objazdu nie dokonywano wpisów z bieżących objazdów dróg; W jednej decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego doszło do zaniżenia opłaty o 4,9 tys. zł. Analiza 20 umów dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych wykazała, że stawki czynszu w ww. umowach były waloryzowane. Zawarto w nich postanowienia przewidujące fakultatywną waloryzację stawek czynszu zamiast obligatoryjnej, wymaganej przepisami zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin. Brak waloryzacji stawek skutkowało zaniżeniem w okresie objętym kontrolą NIK wpływów z czynszu o kwotę 10,3 tys. zł; Kontrola NIK wykazała również przypadki opóźnień w dokonywaniu przypisów należności z tytułu kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego; W I półroczu 2021 r. działając nierzetelnie wstrzymano całkowicie wystawianie tytułów wykonawczych ze względu na prace nad aktualizacją systemu informatycznego w związku ze zmianą wzoru tytułu wykonawczego; W sposób niewystarczający monitorowano sieć drogową w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

9.	Zarząd Dróg, Zieloni i Transportu w Olsztynie	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą ZDZiT był należycie przygotowany organizacyjnie i kadrowo do zarządzania pasem drogowym; Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydawane były terminowo i zawierały zapisy wymagane dla decyzji administracyjnych, a naliczone opłaty były zgodne z obowiązującymi przepisami; ZDZiT monitorował także przestrzeganie warunków określonych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego, poprzez kontrole i odbiory dokonanych prac oraz dokonywanie odbioru prac dotyczących przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego; Zgodnie z przepisami ZDZiT nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, ewidencjonował decyzje o nałożeniu kar pieniężnych, a w drodze postępowania administracyjnego sprawdzał, czy doszło do zwolnienia nielegalnie zajętego pasa. Podejmował także działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności, zarówno z tytułu opłat, jak i kar pieniężnych.	Stosowany przez ZDZiT system monitorowania dróg nie w pełni pozwalała na sprawne i bieżące ujawnianie przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego.
10.	Urząd Miejski w Elblągu	w formie opisowej	Urząd Miejski w Elblągu był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym w mieście; Zarządca dróg zaewidencjonował drogi będące w jego zarządzie; Prawidłowo wydawano zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz nakładano kary za jego samowolne zajęcie; Podejmowano też skuteczne działania windykacyjno-egzekucyjne, w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogi; Prowadzono również kontrole w celu sprawdzenia przywrócenia stanu pierwotnego pasa drogowego po zajęciu.	Urząd nie podejmował skutecznych działań w celu wykrywania przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie	w formie opisowej	ZDiTM był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w zakresie pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego; ZDiTM prawidłowo naliczał opłaty i kary za zajęcie pasa drogowego (za wyjątkiem jednego przypadku z 32 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego).	Prowadzona przez ZDiTM ewidencja dróg była niekompletna, w żadnym z 15 badanych przypadków nie sporządzono wymaganych przepisami prawa dzienników objazdów dróg; Nieterminowo wydano pięć decyzji wymierzających kary (z 25 poddanych badaniu) oraz jedną decyzję odmawiającą wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (z 12 poddanych badaniu); Pomimo tego, że ZDiTM na bieżąco monitorował sieć drogową w celu wykrycia samowolnych zajęć pasa drogowego oraz przestrzegania warunków wydanych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego. To oględziny NIK 15 odcinków pasa drogowego wykazały, że 29 z 52 zinventaryzowanych obiektów w pasie drogi pozostawało tam bez wymaganego zezwolenia zarządcy.
12.	Zarząd Dróg i Transportu w Koszalinie	w formie opisowej	ZDiT był przygotowany do pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego. ZDiT zewidencjonował wszystkie drogi w zarządzie, a ewidencja dróg była prowadzona zgodnie z przepisami prawa; Terminowo i zgodnie z przepisami prawa wydawano zgody na zajęcie pasa drogowego; ZDiT skutecznie egzekwował naliczone opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz kary za jego samowolne zajęcie; ZDiT monitorował sieć drogową, jednak działania w tym zakresie dotyczyły głównie odbiorów pasa drogowego po zakończeniu jego zajęcia. W takich przypadkach każdorazowo egzekwowano przywrócenie go do poprzedniego stanu użyteczności.	Monitoring zajęcia pasa drogowego był nierzetelny, gdyż nie pozwolił na wykrycie wszystkich przypadków jego nielegalnego zajęcia. Ustalono, że 48,6% obiektów (34 z 70) usytuowanych w ciągu 15 odcinków pasa drogowego ulic poddanych oględzinom funkcjonowało bez wymaganego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Ponadto ujawniono trzy przypadki dopuszczenia przez ZDiT do zajęcia pasa drogowego o powierzchni większej niż określone w zezwoleniu.
13.	Zarząd Dróg i Utrzymywania Miasta we Wrocławiu	w formie opisowej	ZDIUM we Wrocławiu prawidłowo naliczał i egzekwował opłaty za zajęcie pasa drogowego; Wydawane decyzje administracyjne zawierały wymagane elementy, a stawki wymierzonych opłat były właściwe. Podejmowano również działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności.	Kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące terminowości wydawania decyzji administracyjnych (11% badanej próby). Przewlekłość postępowania stwierdzono także przy rozpatrywaniu skargi złożonej na nielegalne zajęcie pasa drogowego, która przez ponad osiem miesięcy nie była procedowana. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także braku rzetelności i opieszłości w zakresie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie zajęcia pasa drogowego dla inwestycji prowadzonej przy ul. Nyskiej 59–61 we Wrocławiu, w tym nienaliczenia kary z tytułu

				nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Szacunkowa wartość kary liczona od faktycznego zajęcia pasa drogowego (1 lutego 2021 r.) do daty doręczenia ww. decyzji (9 lipca 2021 r.) winna wynosić w tym przypadku, co najmniej 269,2 tys. zł. ZDIUM we Wrocławiu w ramach monitorowania zarządzanej sieci drogowej dokonywał bieżących objazdów dróg, jednakże wyniki przeprowadzonych oględzin przez NIK świadczyły o niewystarczającym (nie w pełni skutecznym) monitoringu pasa drogowego, ponieważ stwierdzone przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego stanowiły aż 59% badanej próby.
14.	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymywania w Wałbrzychu	w formie opisowej	ZDKIUM określił sieć wszystkich zarządzanych dróg, prowadził zgodnie z przepisami prawa ewidencję dróg, pozwalającą na ustalenie granic pasa drogowego; Zarządca naliczał opłaty i nakładał kary za użytkowanie pasa drogowego, spośród 32 poddanych badaniu przypadków 26 opłat za zajęcie pasa (81,3%) ustalono prawidłowo, a co do pozostałych istniały wątpliwości dotyczące właściwej kwoty opłaty (ze względu na brak możliwości jednoznacznego określenia współrzędnych zajęcia pasa);	W procesie prowadzonych postępowań administracyjnych stwierdzono przypadki (86,1% badanej próby) nierzetelności podejmowanych działań (m.in. nie udokumentowano odbioru przez stronę decyzji o nałożeniu kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, nie zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz nie poinformowano stron postępowania o niezakończonym sprawie w terminie); Prowadzone postępowania administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego kończyły się terminowo, ale z opóźnieniem wynoszącym od 55 do 104 dni wydawano decyzje o naliczeniu kar (75,0% naliczonych kar); ZDKIUM nie wywiązywał się z w pełni z obowiązku dochodzenia należności, o czym świadczą 11 przypadków (26,2% badanej próby) niepodjęcia czynności windykacyjnych i stwierdzona beczynność ZDKIUM (w skrajnym przypadku trwająca aż 16 miesięcy). ZDKIUM nieefektywnie monitorował zarządzany pas drogowy.
15.	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy	w formie opisowej	Zarząd Dróg prawidłowo naliczał i egzekwował opłaty za zajęcie pasa drogowego, nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, przygotował wzory formularzy dotyczące wydawania stosownych zezwoleń, a prowadzona ewidencja dróg pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. Postępowania administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego z reguły kończyły się terminowo.	Zarząd Dróg nieefektywnie monitorował zarządzany pasem drogowym w celu wykrycia jego zajęcia bez zgody zarządcy; Wadliwie wydawano decyzje dotyczące udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (69% badanej próby); Niezgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego procedowano sprawy dotyczące odmowy udzielenia zgody na zajęcie drogowego (50% badanej próby); Nierzetelnie sporządzano decyzje nakładające kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia lub umarzające postępowanie w tym zakresie (100% badanej próby); Nie odebrano protokołarnie pasa drogowego po zajęciu związanym z robotami budowlanymi (25% poddanych badaniu przypadków) lub odbierano go w odległych terminach (87% badanej próby).

*)pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

1. Zarządcy dróg

Ustawa z dnia
21 marca 1985 r.
o drogach publicznych⁴

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. (art. 19 ust. 1 udp). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 udp). Do zadań zarządcy drogi należy m.in. (art. 20 udp): utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2; koordynacja robót w pasie drogowym; wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych; prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego; przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników; przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg; wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia; dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2–4 i ust. 5⁵ może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 udp). Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 22 udp).

2. Ustawowe pojęcia istotne dla przedmiotu kontroli

Zgodnie z art. 4 pkt 2–7 udp: droga jest to budowla wraz drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (pkt 2). Natomiast ulica to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe (pkt 3). Jezdnia to część drogi

⁴ Dz. U z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

⁵ W niniejszej kontroli – prezydenci miast jako zarządcy dróg w miastach na prawach powiatu.

przeznaczoną do ruchu pojazdów (pkt 5), a chodnik – część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych (pkt 6). Koroną drogi są jezdnie z poboczeniami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych – również z pasem dzielącym jezdnie (pkt 7). Ustawodawca w art. 4 pkt 22 udp podaje definicję zieleni przydrożnej, którą jest roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśniewaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. W art. 4 pkt 23 udp zdefiniowana jest reklama czyli umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷, ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸. Warunki techniczne dla reklamy emitującej światło określono w art. 42a udp.

3. Ewidencja i numeracja dróg publicznych

Na podstawie art. 10 ust. 11 udp, zarządca drogi prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg ewidencję dróg, jak również dla obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Zadanie to zostało skonkretyzowane w art. 20 pkt 9 udp, według którego zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg (obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów) oraz udostępnia ją na żądanie uprawnionym organom. Szczegółowe zasady dotyczące ewidencji i numeracji dróg określa rozporządzenie ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych. W § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji określono, jakie dokumenty powinna zawierać ewidencja dróg. Należą do nich m. in. książki drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapy techniczno-eksploatacyjne dróg. Wzory tych dokumentów określają załączniki do tego rozporządzenia. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie każdego odcinka drogi, a dziennik objazdu zarządca drogi prowadzi oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§ 10 i 11). Ewidencję prowadzi się w formie pisemnej lub elektronicznej, a jej aktualizowania dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 i 17). Mapy techniczno-eksploatacyjne dróg nie sporządza się dla dróg gminnych (§ 12 ust. 2).

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.

4. Warunki techniczne dla dróg publicznych

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁹, warunki techniczne dla dróg publicznych określają przepisy rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg. Przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych (§ ust. 2 ust. 1). Przepisy te (§ 10 ust. 1) stanowią m.in., że droga składa się co najmniej z trzech elementów: jezdni; poboczy, z wyjątkiem przypadku, gdy w ich miejscu zaprojektowano inne elementy drogi, a w szczególności chodnik lub ścieżkę pieszo-rowerową; urządzeń odwadniających oraz odprowadzających wodę.

Zastosowanie pozostałych elementów drogi i urządzeń z nią związanych powinno wynikać przede wszystkim z funkcji drogi, prognozowanego natężenia i struktury rodzajowej ruchu oraz uwarunkowań terenowych (§ 10 ust. 2). Szerokość pasów ruchu, z zastrzeżeniem § 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, powinny wynosić na drodze klasy: Z – 3,00 m, L – 2,75 m, a na drodze klasy D – 2,50 m (§ 15 ust. 1 pkt 4, 5 i 6). Nad drogą powinna być zachowana wolna przestrzeń, zwana dalej „skrajnią drogi”, o wymiarach określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg (§ 54 ust. 1).

5. Zezwolenie i opłata za zajęcie pasa drogowego

Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2¹⁰, 2a¹¹ lub 2c¹² (art. 40 udp). Zezwolenie dotyczy:

- 1) prowadzenia robót w pasie drogowym;
- 2) umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- 3) umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam;

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

¹⁰ Art. 22 ust. 2 udp stanowi, że: grunty, o których mowa w ust. 1, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g ust. 1. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. Przepisów art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się.

¹¹ Art. 22 ust. 2a udp stanowi, że: w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej.

¹² Art. 22 ust. 2c udp stanowi, że: W granicach miast na prawach powiatu tablice reklamowe i urządzenia reklamowe mogą być umieszczane na gruntach, o których mowa w ust. 1, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatkach przystankowych lub obiektach małej architektury.

4) zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wyżej wymienione (art. 40 ust. 2 udp).

Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3 udp), którą ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień (art. 40 ust. 4 udp). W przypadku umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami opłatę za zajęcie pasa drogowego ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim (art. 40 ust. 5 udp). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego. Stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 zł, z tym że w odniesieniu do obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 0,20 zł za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 20 zł (art. 40 ust. 8 udp¹³). Zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 10 udp). Zgodnie z art. 40 ust. 11 udp, opłatę za zajęcie pasa drogowego ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W sytuacji, o której mowa w art. 40 ust. 2a (roboty budowlane prowadzone w ramach koordynacji robót budowlanych), opłatę, o której mowa w ust. 3, ustala się proporcjonalnie do planowanego okresu zajęcia pasa drogowego przez każdego z zajmujących pas drogowy, wskazanego przez nich we wspólnym wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Ustalając opłatę, właściwy zarządca drogi uwzględnia także ustalenia umowy, o której mowa w art. 50a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, art. 50a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵ i art. 59a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶. Stosownie do art. 40 ust. 12 udp, za zajęcie pasa drogowego: bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy,

¹³ Art. 40 ust. 8 udp zmieniony z dniem 25 października 2019 r. przez art. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2019 r. poz. 1815, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.,

z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie, o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi lub w umowie (o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c udp), zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4–6 udp Termin uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz kary pieniężnej wymierzonej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, o której mowa w art. 40 ust. 12 udp, wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna (art. 40 ust. 13 udp). Opłatę roczną (o której mowa w art. 40 ust. 5 udp) za pierwszy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym uiszcza się w terminie określonym w art. 40 ust. 13, a za lata następne w terminie do dnia 15 stycznia każdego roku, z góry za dany rok (art. 40 ust. 13a udp). Zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej nie stosuje się w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym. Po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego (art. 40 ust. 14 udp).

Zarządca drogi określa, w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa drogowego (o którym mowa w art. 40 ust. 14 udp) oraz warunki jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 4 udp (art. 40 ust. 14a udp). Do ww. decyzji stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷, z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 40 ust. 14aa udp¹⁸). Za wejście w pas drogowy, w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym, bez zawiadomienia zarządcy drogi, przekroczenie ustalonego terminu i powierzchni zajęcia pasa drogowego zarządca drogi wymierza karę pieniężną zgodnie z art. 40 ust. 12 (art. 40 ust. 14b udp). Zajmujący pas drogowy jest obowiązany zapewnić bezpieczne warunki ruchu i przywrócić pas do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie (art. 40 ust. 15 udp).

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielenia zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁹ określiła warunki niezbędne do udzielania zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego, w tym elementy wniosku do zarządcy drogi § 1 ust. 2 oraz elementy zezwolenia § 2 za zajęcie pasa drogowego. Wniosek do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, powinien zawierać (§1 ust. 2): 1) imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego; 2) cel zajęcia pasa drogowego; 3) lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, a w przypadku reklam powierzchnię reklamy; 4) planowany okres zajęcia pasa drogowego.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹⁸ Art. 40 ust. 14aa – w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2020 r. na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1495).

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

Do wniosku należy załączyć (§1 ust. 3): 1) szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, a w przypadku umieszczenia reklamy – z podaniem jej wymiarów; 2) zatwierdzony projekt organizacji ruchu, jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych. Projekt organizacji ruchu związany z robotami prowadzonymi w pasie drogowym powinien określać sposób zabezpieczenia tych robót zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku należy dołączyć dodatkowo: 1) ogólny plan orientacyjny w skali 1:10 000 lub 1:25 000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informację o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu; 2) oświadczenie o: posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, lub zamiarze budowy przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych, dla których sporządzono plan sytuacyjny na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (§1 ust. 5). W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót, do wniosku, zarządca drogi może zażądać dostarczenia dodatkowych dokumentów, a w szczególności: projektu budowlanego obiektu umieszczanego w pasie drogowym; harmonogramu robót prowadzonych w pasie drogowym, zwłaszcza w przypadkach etapowego prowadzenia robót (§ 1 ust. 6). Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego powinno określać w szczególności (§ 2 ust. 1): 1) imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego; 2) cel zajęcia pasa drogowego; 3) powierzchnię zajmowanego pasa drogowego lub powierzchnię reklamy; 4) okres zajęcia pasa drogowego; 5) wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz sposób jej uiszczenia. W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót zezwolenie na zajęcie pasa drogowego zezwolenie powinno określać dodatkowo sposób zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego i warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności (§ 2 ust. 2). W warunkach przywrócenia pasa drogowego określa się (§ 2 ust. 3): 1) zakres i technologię robót przywracających stan użyteczności; 2) sposób odbioru przedmiotowego odcinka pasa drogowego; 3) zasady usuwania usterek i wad technicznych, powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego.

6. Ochrona dróg

Zgodnie z art. 36 udp w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, lub bez zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c, lub niezgodnie z warunkami tej umowy, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku

zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, wymagającego podjęcia przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 udp zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się m.in. samowolnego rozkopywania drogi, samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkodzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających, umieszczania reklam: imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe. W powyższym art. uregulowano także kwestię lokalizacji kanału technologicznego w pasie drogi a także warunków lokalizacji obiektów budowlanych w pasie drogi.

Inne akty prawne

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰

Stosownie do art. 35 § 1, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3). Stosownie do art. 35 § 3a załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Jednakże, przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a (art. 35 § 4). Pojęcie decyzji administracyjnej zostało określone w art. 104 § 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2). Elementy składowe decyzji administracyjnej wyszczególniono w art. 107 § 1. Decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifiko-

²⁰ Dz. U. z 2021 poz. 735, ze zm.

wany podpis elektroniczny²¹; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (art. 107 § 2). Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3). Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania (art. 107 § 4). Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny (art. 107 § 5). Stosownie do art. 189b kpa przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Przepisy działu IVA kpa – Administracyjne kary pieniężne, określają zakres stosowania przepisów. Tak więc, stosownie do art. 189b: W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu (§ 1). W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych (§ 2): 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, 2) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się. W sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przepisów niniejszego działu nie stosuje się (art. 189a § 3).

²¹ Zgodnie z art. 61 pkt 22 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2320) w art. 107 w § 1 w pkt 8 po wyrazach „do wydania decyzji” skreśla się przecinek oraz wyrazy „a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny” – zmiana nastąpi z dniem 1 lipca 2021 r.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²²

Ustawa określa m. in. sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków (art. 1 pkt 1). Stosownie do art. 2 ustawy, egzekucji administracyjnej podlegają m.in. obowiązki: podatki, opłaty i inne należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²³, niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴; należności z tytułu przychodów z prywatyzacji; grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej; należności pieniężne, inne niż wymienione w art. 2 pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej; należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy, egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Na podstawie art. 19 § 1 ustawy, organem egzekucyjnym obowiązków o charakterze pieniężnym jest naczelnik urzędu skarbowego, który jest uprawniony do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczania takich należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV ustawy, z zastrzeżeniem art. 19 § 2–8. Właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz gminy wchodzącej w skład powiatu warszawskiego jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ (art. 19 § 2). Organ ten, może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej gminy do działania w jego imieniu jako organ egzekucyjny. Na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracownikowi tej jednostki (art. 19 § 2a).

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2021 r. poz. 1376).
2. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1817.).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 poz. 1461.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 poz.735 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582).
7. Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2016 poz. 1264).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Infrastruktury
13. Szef Kancelarii Prezydenta RP
14. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
15. Szef Kancelarii Sejmu
16. Szef Kancelarii Senatu
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 05 stycznia 2022 r.

Znak sprawy: DDP-1.0813.2.2021

Szanowny Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaną informacją o wynikach kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”, przekazaną pismem KIN.430.006.2021 z dnia 16 grudnia 2021 r. uprzejmie przedstawiam następujące informacje i wyjaśnienia:

Na wstępie należy zauważyć i wskazać szereg obowiązujących przepisów *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* regulujących całościowo problematykę zajmowania pasa drogowego dróg publicznych. Zgodnie z art. 20 *ustawy o drogach publicznych* do zarządcy drogi należy w szczególności:

- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- koordynacja robót w pasie drogowym;
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników.

W myśl art. 36 *ustawy o drogach publicznych* w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, właściwy zarządca drogi orzeka, w drodze decyzji administracyjnej, o jego przywróceniu do stanu poprzedniego. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, wymagającego podjęcia przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego. Zgodnie zaś z art. 40 ust. 12 i 13 *ustawy o drogach publicznych* za zajęcie pasa drogowego:

- 1) bez zezwolenia zarządcy drogi
- 2) z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi
- 3) o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi

- zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z art. 40 ust. 4-6 tej ustawy (tj. opłaty za zajęcie pasa drogowego). Termin uiszczenia ww. kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca jej wysokość stała się ostateczna. Analizując dalej kolejne przepisy *ustawy o drogach publicznych* należy wskazać na

niepodlega POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

art. 40d *ustawy* w myśl którego, w przypadku nieterminowego uiszczenia kar pieniężnych, o których mowa w ww. art. 40 ust. 12, pobiera się odsetki ustawowe za opóźnienie. Kary te wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w *ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Jednocześnie *ustawa o drogach publicznych* wskazuje, że obowiązek uiszczenia kar pieniężnych przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od ostatniego dnia roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone.

Mając powyższe przepisy na uwadze, należy stwierdzić, że *ustawa o drogach publicznych* szczegółowo i w sposób całościowy reguluje kwestie zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, w tym zasady pobierania opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego, jak również kwestie dotyczące egzekucji nałożonych kar pieniężnych. Przede wszystkim *ustawa o drogach publicznych* szczegółowo określa także obowiązki zarządcy drogi do którego należy m.in. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ramach takich właśnie kontroli zarządca drogi powinien „wyłapać” w terenie przypadki zajęcia pasa drogowego zarówno bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi, jak również przypadki zajęcia pasa o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi. W dalszej zaś kolejności w takich przypadkach zarządca drogi powinien zastosować przepisy *ustawy o drogach publicznych* przewidujące odpowiednie sankcje za ww. działania niezgodne z przepisami. Natomiast wskazany w *Informacji o wynikach kontroli* fakt nierzetelnego wykonywania przez niektórych samorządowych zarządców dróg publicznych swoich obowiązków w ocenie Ministerstwa Infrastruktury nie uzasadnia w żaden sposób konieczności wprowadzania zmian czy też tworzenia kolejnych nowych przepisów w *ustawie o drogach publicznych*.

W *Informacji o wynikach kontroli „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”* NIK wskazał na szereg nieprawidłowości w działaniach samorządowych zarządców dróg publicznych np.:

- nierzetelny monitoring dróg i niewykrywanie samowolnych zajęć pasa drogowego,
- brak reakcji zarządcy po wykryciu samowolnego zajęcia drogi,
- nie podejmowanie skutecznych działań w celu doprowadzenia do usunięcia z pasa drogowego obiektów umieszczonych tam bez ich zgody,
- po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy naliczanie opłaty za zajęcie pasa zamiast nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego zaniżając tym samym swoje dochody,
- niedochowanie terminów postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej,
- naliczanie kar w zaniżonej wysokości lub odstępowanie od naliczenia kar naliczając za to opłaty.

W ocenie jednak resortu infrastruktury wszystkie ww. nieprawidłowości nie wynikają z braku konkretnych przepisów w *ustawie o drogach publicznych*. Natomiast obowiązujący system prawny pozwala na odpowiednie kontrolowanie zarządców dróg publicznych pod względem rzetelności podejmowanych przez nich działań, czy też właściwego gospodarowania mieniem. Zarówno przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego jak i przepisy w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych pozwalają na pociągnięcie do odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania bądź też brak działań wynikających z nałożonych obowiązków.

Odnosząc się do wniosku NIK dotyczącego „wyeliminowania możliwości otrzymania zgody zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego bez uprzedniego uregulowania wcześniejszych zobowiązań z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, poprzez wprowadzenie zmian w *ustawie o drogach publicznych*” – Ministerstwo Infrastruktury w pierwszej kolejności informuje, że do resortu infrastruktury nigdy dotąd nie wpłynął wniosek czy postulat zarządcy drogi wskazujący na problem i konieczność wprowadzenia nowych dodatkowych przepisów w *ustawie o drogach publicznych* ograniczających udzielanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w przypadku nieuiszczenia wcześniejszej zaległej opłaty. Zaś w *informacji o wynikach kontroli* czytamy o 1 (jednym!) takim przypadku tj. Zarządzie Dróg i Transportu w Koszalinie, który „przez 9 lat wydawał kolejne decyzje zezwalające temu samemu podmiotowi na zajęcie pasa drogowego mimo tego, że wnioskodawca był dłużnikiem zarządcy z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, a zaległości w płatnościach ww. dłużnika na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły ogółem 61 tys. zł. Kontrolowany zarządca wskazywał na brak narzędzi prawnych pozwalających na niewyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego dłużnikowi zarządcy drogi.”. W tym miejscu MI pragnie podkreślić, że wydanie przez zarządcę drogi decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego jest wyjątkiem od generalnego zakazu lokalizowania w pasie drogowym drogi publicznej obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami

zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Ponadto fakt, że wnioskodawca otrzymał w poprzednim roku lub latach zezwolenie na zajęcie pasa drogowego nie oznacza, że w kolejnym roku takie zezwolenie otrzyma. Podkreślenia wymagają, że ustawa o drogach publicznych nie zna instytucji prawnej "przedłużenia terminu" zezwolenia zajęcia pasa drogowego. Zainteresowana strona musi wystąpić każdorazowo z wnioskiem o wyrażenie zgody na zajęcie pasa z określeniem nowego terminu, a wszczęte postępowanie kończy się wydaniem nowej decyzji przez zarządcę drogi określającej termin lub odmową dalszego zajmowania pasa. Tym samym po upływie ważności poprzedniego zezwolenia konieczne jest złożenie kolejnego wniosku na zajęcie pasa, gdyż dalsze zajęcie pasa drogowego wszczyna nową sprawę administracyjną. Podmiot zamierzający zajmować pas drogowy przez okres dłuższy, niż wynikający z wcześniej uzyskanego zezwolenia, zobowiązany jest wystąpić o wydanie nowej decyzji. Wydanie takiej decyzji przez zarządcę drogi powinno być poprzedzone odpowiednim postępowaniem, które może mieć co prawda uproszczony charakter, jeśli pozostające w dyspozycji organu materiały sprawy zachowują swoją aktualność także w warunkach nowego postępowania, jednak nie oznacza to, że rozstrzygnięcie organu ma mieć bezrefleksyjny charakter i powinno zapaść natychmiast. Organ rozpoznając wniosek o kolejne zezwolenie na zajęcie pasa drogowego ocenia ponownie przesłanki negatywne lub pozytywne wydania zezwolenia. Mogą bowiem w chwili obecnej zaistnieć przesłanki, które uzasadniają odmowę na zajęcie pasa drogowego. Należy zauważyć, że na drogach publicznych mogą zmieniać się zarówno natężenie ruchu jak też rodzaj ruchu który może uzasadniać odmowę wydania decyzji na zajęcie pasa drogowego. Stosownie do treści art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. organy prowadzące postępowanie administracyjne o zajęcie pasa drogowego każdorazowo obowiązane są do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, jak też mają obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Nadto zgodnie z art. 9 k.p.a. organy te są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że zarządca drogi ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego zarówno kierujących pojazdami jak również pieszych. Tym samym bezpieczeństwo ruchu drogowego jest kluczowym elementem, które zarządca drogi powinien oceniać w ramach postępowania o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zatem niezasadne jest wprowadzenie w przepisach zasady, zgodnie, z którą nieuiszczenie przez danego wnioskodawcę opłat za zajęcie pasa drogowego z poprzednich lat stanowi przesłankę odmowy wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego. Stwierdzony przez NIK w trakcie kontroli fakt, że „Zarząd Drog i Transportu w Koszalinie przez 9 lat wydawał kolejne decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego mimo tego, że wnioskodawca był dłużnikiem zarządcy z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, a zaległości w płatnościach ww. dłużnika na dzień 30 czerwca 2021 r. wynosiły ogółem 61 tys. zł.” – dla resortu infrastruktury nie uzasadnia ani potrzeby ani konieczności wprowadzania dodatkowych przepisów w ustawie o drogach publicznych. Zaś fakt, że zarządca drogi przez 9 lat nie był w stanie wyegzekwować opłaty za zajęcia pasa drogowego świadczy jedynie o jego niegospodarności i braku wykonywania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych i przepisów o finansach publicznych. Kontrolowany zarządca drogi „tłumaczył, że braku uiszczenia opłat z tytułu wydanych dotychczas decyzji na zajęcie pasa drogowego w świetle przepisów udp nie został przez ustawodawcę określony jako przesłanka negatywna, której zaistnienie pozwoliłoby odmówić zgody na zajęcie pasa drogowego. Stosownie do treści przepisu art. 39 ust. 3 udp podstawą odmowy umieszczenia w pasie drogowym obiektów budowlanych jest przede wszystkim możliwość wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego czy niszczenia lub uszkodzenia drogi i jej urządzeń. Kwestia regulowania płatności za zajęcie pasa drogowego nie może mieć zatem wpływu na odmowę wydania zezwolenia.”. I owszem kwestia regulowania płatności za zajęcie pasa drogowego nigdy nie była i nie może stanowić przesłanki odmowy wydania zezwolenia. Należy bowiem wyjaśnić, że kluczowe przy zajęciu pasa drogowego jest badanie w indywidualnej sytuacji wpływu zajęcia pasa na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zaś wprowadzenie zmiany przepisów proponowanej przez NIK sugerowałoby po pierwsze, że oczywistym jest przedłużanie decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego a tak nie jest, a po drugie, że jedynym warunkiem wydania decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego w przypadku gdy było już takie zajęcie jest uiszczenie wcześniejszej opłaty a tak również nie jest. Udostępnianie pasa drogowego nie podlega regułom normalnego gospodarowania nieruchomościami samorządu terytorialnego, gdyż drogi publiczne są wyłączone z powszechnego obrotu.

Reasumując, Minister Infrastruktury po dokonaniu analizy obowiązujących przepisów informuje, że w chwili obecnej nie widzi potrzeby ani zasadności podejmowania wskazanych we wnioskach do Informacji o wynikach kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”, zmian legislacyjnych w *ustawie o drogach publicznych*.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury
Rafał Weber
Sekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.006.2021
P/21/031

Warszawa, 17 stycznia 2022 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Infrastruktury
w sprawie Informacji o wynikach kontroli
P/21/031 - „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”.

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie z dnia 5 stycznia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd Ministra Infrastruktury o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg i podporządkowania działań zarządców realizacji tego obowiązku, na co m.in. wskazuje w niniejszej informacji. Przedmiotem zainteresowania NIK było bezpieczeństwo użytkowników dróg i wypełnianie obowiązków zarządców dróg w zakresie gospodarowania przestrzenią pasa drogowego, w tym również pozyskiwanie opłat za możliwość umieszczenia w pasie drogi obiektów i urządzeń, a także nakładanie i egzekucja kar za samowolne zajęcie pasa drogowego.

W informacji o wynikach kontroli wskazano m.in. jaskrawy przykład luki w przepisach, która może być wykorzystywana ze szkodą dla jednostek samorządu terytorialnego i w związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli zaproponowała wprowadzenie zmiany w ustawie o drogach publicznych². Proponowana zmiana ma na celu usprawnienie procedury ściągania należności bez konieczności generowania dodatkowych kosztów. Brak działań legislacyjnych w tym zakresie, powoduje znaczne ryzyko wykorzystywania tej luki w przyszłości.

Podstawą odmowy udzielenia zgody na umieszczenie obiektu budowlanego lub urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam w pasie drogi są przesłanki wymienione w przepisach art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Katalog zawarty w ww. przepisach zawiera trzy sytuacje, w których zarządca drogi może odmówić lub odmawia wydania zgody na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów niezwiązanych z budową drogi i prowadzeniem ruchu drogowego. Przy tym każdorazowe wydanie decyzji poprzedza przeprowadzenie postępowania administracyjnego. Najwyższa Izba Kontroli pozostaje na stanowisku, że realizacja przedmiotowego wniosku nie musi spowodować wprowadzenia do ustawy obligatoryjnej przesłanki odmowy wydania zgody na zajęcie pasa drogowego – tak jak obligatoryjna nie jest każda z dotychczas ustalonych w ustawie przesłanek, których wystąpienie może skutkować taką odmową.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz.U. z 2021 r. poz.1376 ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś