



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.005.01.2021

Pan Łukasz Puchalski
Dyrektor
Zarząd Dróg Miejskich
ul. Chmielna 120
00-801 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.192.2021 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 24 listopada 2021 r.

P/21/031 Zarządzanie pasem drogowym w miastach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich (dalej: ZDM) ul. Chmielna 120, 00-801 Warszawa,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Puchalski, Dyrektor od 15 czerwca 2015 r., (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; - nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia; - pobieranie należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego; - monitorowanie sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia; - monitorowanie sieci drogowej w celu sprawdzenia sposobu i jakości przywrócenia do stanu pierwotnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/32/2021 z 6 maja 2021 r., Rafał Dmochowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2021 z 6 maja 2021 r., Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2021 z 2 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-4, 4120-4121)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Zarząd Dróg Miejskich rzetelnie realizował zadania dotyczące zarządzania pasem drogowym, zgodnie z przepisami wydając decyzje administracyjne zezwalające na zajęcie pasa drogowego na zarządzanych drogach i nakładając administracyjne kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.
Uzasadnienie oceny ogólnej	ZDM organizacyjnie był przygotowany do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, przygotowano regulaminy, procedury i wzory formularzy dotyczące wydawania zezwoleń za zajęcie pasa drogowego. Wydawane przez ZDM decyzje zawierały niezbędne określone przepisami prawa elementy³, a postępowania w większości były prowadzone terminowo. ZDM monitorował zarządzany pas drogowy, a za stwierdzone zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi nakładał kary. Decyzje ZDM nakładające kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi zawierały niezbędne elementy określone przepisami kpa i były wydawane terminowo. Prowadzony przez ZDM monitoring pasa drogowego nie był jednak skuteczny i nie ujawniał wszystkich przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy dróg. Przeprowadzone przez NIK oględziny zaledwie 16 odcinków ulic o łącznej długości 14,6 km, tj. 1,8% dróg w przypadku których ZDM pełnił obowiązki ich zarządcy, wykazały 60 obiektów umieszczonych w pasie drogi bez wiedzy i zgody ZDM. W przypadku ww. 60 zajęć pasa drogowego oszacowana przez NIK kara za zajęcie tylko przez jeden dzień pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wyniosłaby 7,3 tys. zł. ZDM nierzetelnie wykonywał część zadań zarządcy dróg, nie posiadał pełnego dostępu do elektronicznej ewidencji części zarządzanych dróg, w praktyce nie prowadził ewidencji dwóch odcinków dróg wojewódzkich. W jednym przypadku na 16 skontrolowanych, ZDM dopuścił do użytkowania nawierzchni tymczasowej wykonanej z materiałów innych niż zastosowane w jezdni przed wystąpieniem awarii, a w drugim - działając opieszale - nie wyegzekwował przez 2,5 roku od zajmującego pas drogowy jego przywrócenia do stanu pierwotnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie zarządcy drogi do pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego.

Opis stanu faktycznego	ZDM to jednostka organizacyjna m.st. Warszawy, do zadań, której należało pełnienie funkcji zarządcy drogi na drogach publicznych w obrębie miasta Warszawy (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) oraz wykonywanie na tych drogach zadań zarządcy drogi określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ⁴ i przepisach wykonawczych do tej ustawy, z wyłączeniem zadań przekazanych do realizacji innym jednostkom organizacyjnym m.st. Warszawy i komórkom organizacyjnym Urzędu m.st. Warszawy ⁵ .
------------------------	---

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

³ Stosownie do art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: kpa.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm., dalej: udp

⁵ Zgodnie z Uchwałą Nr XXXIV/1023/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich, zmienionej uchwałami: Nr XCIV/2771/2010

Na koniec I półrocza 2021 r. ZDM wykonywał obowiązki zarządcy 598 ulic o łącznej długości 788,8 km (w 2020 r. - 788,8 km, a w 2019 r. - 789,8 km).

(akta kontroli str. 9, 706, 716, 3425, 3920, 4112)

W strukturze organizacyjnej ZDM funkcjonowały m.in. „Wydział Pasa Drogowego”, „Wydział Kontroli Pasa Drogowego”, „Wydział Infrastruktury”, „Wydział Opiniowania i Umów” i „Wydział Windykacji”, do zadań których należało m.in.: wydawanie zezwoleń za zajęcie pasa drogowego i nakładanie kar za jego zajęcie bez zgody zarządcy drogi, kontrolowanie pasa drogowego w zakresie wykorzystywania go przez podmioty zewnętrzne, prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących lokalizacji w pasie drogowym sieci uzbrojenia terenu niezwiązanych z funkcją drogi, egzekwowanie administracyjnych należności pieniężnych.

Na koniec 2019 r. i 2020 r. w Wydziale Kontroli Pasa Drogowego zatrudnionych było 10 osób, do zakresu czynności których należała kontrola pasa drogowego. W latach 2019-2020 w Wydziale Infrastruktury, było zatrudnionych 15 osób, których zadaniem była kontrola pasa drogowego oraz nadzór nad wykonywaniem przez podmioty zewnętrzne obowiązków określonych w wydanych decyzjach administracyjnych oraz związanych z awaryjnym zajęciem pasa drogowego.

(akta kontroli str. 285-286, 292-297, 304-305, 478, 480, 1830-1831)

Informacje dotyczące procedury obowiązującej w przypadku zamiaru uzyskania zgody zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego w celu zlokalizowania lub umieszczenia w nim obiektów, bądź urządzeń niezwiązanych z funkcją drogi i wykaz ulic zarządzanych przez ZDM, można było uzyskać korzystając ze strony internetowej ZDM lub telefonicznie.

(akta kontroli str. 720-721)

Prezydent m.st. Warszawy określił w drodze zarządzenia⁶, iż ewidencję dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, których jest zarządcą, prowadzi się w formie elektronicznej, przy wykorzystaniu posiadanej przez m.st. Warszawa sieciowej wersji oprogramowania eDIOM, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁷. Wykonanie zarządzeń powierzono w zakresie dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), dróg wojewódzkich i powiatowych – Dyrektorowi ZDM, a w zakresie dróg gminnych – Zarządom Dzielnic m.st. Warszawy (§ 4 ust. 1 ww. zarządzenia). Za zapewnienie oprogramowania i jego serwis odpowiadał Dyrektor Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy. Biuro Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy, administrujące bazą danych eDIOM, nadawało

Rady m.st. Warszawy z dnia 9 listopada 2010 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich Nr XVIII/409/2015 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 października 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich Nr XXXIV/1023/2020 Rady m.st. Warszawy z dnia 30 lipca 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich.

⁶ Zarządzenie nr 3479/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zasad prowadzenia elektronicznej ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów na obszarze m.st. Warszawy, których zarządcą jest Prezydent m.st. Warszawy oraz pozyskiwania dokumentacji powykonawczej w zakresie inwestycji, modernizacji i remontów w pasie drogowym w postaci cyfrowej. Zarządzenie Nr 1062/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 30 czerwca 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad prowadzenia elektronicznej ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów na obszarze m.st. Warszawy, których zarządcą jest Prezydent m.st. Warszawy oraz pozyskiwania dokumentacji powykonawczej w zakresie inwestycji, modernizacji i remontów w pasie drogowym w postaci cyfrowej.

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie ewidencyjne.

również uprawnienia do wprowadzania danych, na wniosek jednostki prowadzącej ewidencję (§ 1 ust. 3 ww. zarządzenia).

(akta kontroli str. 4058-4068)

Analiza wyciągów z elektronicznych baz danych (programu eDIOM), w postaci książek drogi, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ewidencyjnego, uwzględniających 16 odcinków ulic⁸ była prowadzona prawidłowo z wyjątkiem przypadku opisanego poniżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 3407-3409, 3413-3508)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

ZDM 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. ZDM nie posiadał dostępu do 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.

W sprawie nieprzekazania książek dróg do kontroli Dyrektor ZDM wyjaśnił m.in., że: *„Zarząd Dróg Miejskich nie posiada uprawnień w bazie danych ewidencji dróg eDIOM, które pozwalałyby na wygenerowanie książki drogi dla ulic: ul. Cyrulików na odcinku od ul. Marsa do ul. Zesłańców Polskich, ul. Zesłańców Polskich na odcinku od ul. Cyrulików do ul. Strażackiej. Wyżej wymienione ulice zostały pozbawione kategorii drogi gminnej i zaliczone z dniem 01.01.2020 r. do kategorii drogi wojewódzkiej. Poprzedni zarządca - Urząd Dzielnicy Rembertów m.st. Warszawy dokonał, na wniosek ZDM, zmiany kategorii ww. dróg na wojewódzką w bazie danych systemu eDIOM, natomiast nie zaktualizował jednocześnie atrybutów identyfikujących nowego zarządcę drogi. Na skutek powyższego, ZDM nie posiada w chwili obecnej uprawnień dostępu do ww. danych. Zarząd Dróg Miejskich prowadzi w przedmiotowej sprawie wyjaśnienia z administratorem bazy danych eDIOM - Biurem Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy”.*

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach, ponieważ od zmiany kategorii obu ww. dróg upłynęło ponad 1,5 roku, a ZDM jako wykonujący zadania zarządcy dróg wojewódzkich, w tym prowadzenie ewidencji tych dróg, powinien niezwłocznie po ogłoszeniu zmiany zapewnić możliwość realizacji nałożonych na niego zadań dotyczących obu ww. odcinków dróg wojewódzkich, realizacji których nie zapewnił do czasu kontroli NIK.

(akta kontroli str. 886-965, 3407-3409, 3413-3508)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM był przygotowany do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, jednocześnie nierzetelnie realizował powierzone mu zadania zarządcy dróg w zakresie prowadzenia ewidencji dróg.

⁸ Ul. Łopuszańska, odcinek Al. Jerozolimskie – F. Hynka; al. Polski Walczącej, odcinek Czerniakowska – al. J. Becka; al. Waszyngtona, odcinek Rondo Wiatraczna – Rondo Waszyngtona; ul. Kasprzaka, odcinek Wolska – al. Prymasa Tysiąclecia; ul. Krzyckiego, odcinek Wawelska – Filtrowa; ul. Leszno, odcinek Okopowa – Młynarska; ul. Popieluszki, odcinek Słowackiego – al. Wolska Polskiego; ul. Tamka, odcinek Most Świętokrzyski – Kopernika; ul. Wirażowa, odcinek granica terenu GDDKiA – Komitetu Obrony Robotników; ul. Koszykowa, odcinek pl. Konstytucji – Raszyńska; ul. Krajewskiego, odcinek Wybrzeże Gdyńskie – gen. J. Zajączka; ul. Gagarina, odcinek Belwederska – Czerniakowska; ul. Kadetów, odcinek Poprawna – Trakt Lubelski; ul. Krakowiaków, odcinek Działkowa – al. Krakowska; ul. Cyrulików, odcinek Marsa – Zesłańców Polskich; ul. Zesłańców Polskich, odcinek Cyrulików – Strażacka.

2. Naliczanie i pobieranie opłat oraz kar za zajęcie pasa drogowego.

Opis stanu
faktycznego

Rada m.st. Warszawy ustaliła wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy⁹. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy dotyczące ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, o których mowa w art. 22 ust. 2 udp¹⁰.

(akta kontroli str. 887-888)

W 2019 r. liczba złożonych wniosków o wydanie zgody na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wyniosła 8 517, a liczba wydanych zezwoleń 8 004, w 2020 r. było to odpowiednio 7 832 wniosków i 7 337 zezwoleń, a w I półroczu 2021 r. 3 813 złożonych wniosków i 3 896 zezwoleń. ZDM w formie elektronicznej oraz papierowej prowadził rejestr udzielonych zezwoleń za zajęcie pasa drogowego.

Przyczynami odmowy udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego były m.in.: planowanie prowadzenia prac w niesprzyjających warunkach atmosferycznych (okres zimowy), samowolne zajęcie pasa drogowego przed uzyskaniem zgody zarządcy, wnioskowanie o zajęcie pasa drogowego na okres wcześniejszy niż data złożenia wniosku, negatywne opinie od innych komórek organizacyjnych m.st. Warszawy, m.in. Zarządu Zieleni m.st. Warszawy, Wydziału Ochrony Krajobrazu Miasta, Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, Wojewódzkiego i Stołecznego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str. 812-813, 976-977, 3807-3808)

W okresie objętym kontrolą liczba wniesionych odwołań od decyzji w przedmiocie wyrażenia lub braku zgody na zajęcie pasa drogowego wyniosła: 68 w 2019 r., 54 w 2020 r. i 32 w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 974, 3807)

W latach 2019-2021 (I połowa) na podstawie art. 22 ust. 2 udp uprawnieni pracownicy ZDM działając w imieniu m.st. Warszawy zawierali umowy najmu i dzierżawy gruntów położonych w pasie drogowym na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub ruchem drogowym, a także obsługą użytkowników ruchu drogowego, odpowiednio: 327 w 2019 r., 296 w 2020 r. i 242 w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 978, 3809)

⁹ Uchwała Nr LXII/1677/2018 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 1 marca 2018 r., Uchwała Nr XXIV/675/2019 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r., Uchwała Nr XXX/888/2020 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 14 maja 2020 r., Uchwała Nr XXXI/956/2020 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 czerwca 2020 r., Uchwała Nr XXXIX/1244/2020 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 19 listopada 2020 r.

¹⁰ Zarządzenie Nr 2522/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16.01.2009 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, których zarządcą jest Prezydent m.st. Warszawy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Zarządzenie to weszło w życie w dniu 14 marca 2018 r. Zarządzenie Nr 1039/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 02.07.2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, których zarządcą jest Prezydent m.st. Warszawy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Zarządzenie to weszło w życie z dniem podpisania.

Analiza 9 zawartych umów dzierżawy gruntów położonych w pasie drogowym, wykazała, że ustalone w umowach stawki miesięcznego czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu były wyższe niż minimalne miesięczne stawki czynszu dzierżawnego określone w zarządzeniach Prezydenta m.st. Warszawy¹¹. W umowach zawartych na okres obejmujący więcej niż jeden rok kalendarzowy zamieszczano klauzulę o corocznej waloryzacji czynszu dzierżawnego, z wyjątkiem przypadku opisanego poniżej w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 886-893, 981, 1000, 1089, 1732-1825)

W latach 2019-2021 (I półrocze) ZDM za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem czasu lub powierzchni zajęcia określonego w decyzji o wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego nałożył łącznie 5 995 kar, w tym: 2 712 w 2019 r., 2 133 w 2020 r. i 1 150 w I półroczu 2021 r.

Analiza 15 protokołów z kontroli przeprowadzonych przez ZDM, w wyniku których stwierdzono zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wykazała, że w każdym z tych przypadków na zajmującego pas nałożono karę za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Łączna kwota nałożonych kar w ww. 15 sprawach wyniosła 25,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1838, 3813, 4269-4270)

Analiza dokumentacji 25 decyzji¹² wydanych w latach 2019-2021 (I półrocze) nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wykazała, że w każdym przypadku braku wpłaty w terminie, ZDM wysyłał do zobowiązanego upomnienie, a następnie – w przypadku braku wpłaty należności we wskazanym w upomnieniu terminie - wystawiano tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 1893-2064, 4112-4121)

W latach 2019-2021 (I połowa) ZDM za zajęcie pasa drogowego naliczył opłaty w łącznej kwocie 116 603,58 tys. zł, w tym okresie wniesiono opłaty w łącznej kwocie 98 661,83 tys. zł:

- w 2019 r. – naliczono opłaty w łącznej kwocie - 58 711,70 tys. zł, wniesiono opłaty w łącznej kwocie - 44 772,80 tys. zł,
- w 2020 r. naliczono opłaty w łącznej kwocie - 35 952,08 tys. zł, wniesiono opłaty w łącznej kwocie - 32 768,97 tys. zł,
- w I półroczu 2021 r. w łącznej kwocie - 21 939,80 tys. zł, wniesiono opłaty w łącznej kwocie - 21 120,06 tys. zł.

(akta kontroli str. 812-813, 3806, 3525-3582, 3597-3598, 3879, 4113, 4312, 4386)

W latach 2019-2021 (I połowa) ZDM, za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy lub z przekroczeniem czasu lub powierzchni zajęcia określonego w decyzji o wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego, nałożył na zajmujących pas drogowy kary w łącznej kwocie 47 954,75 tys. zł, w tym okresie zapłacono kary w łącznej kwocie 7 626,54 tys. zł, tj. 15,9%:

- w 2019 r. łączna kwota naliczonych kar wyniosła 19 367,55 tys. zł, zapłacono kary w łącznej wysokości 2 838,38 tys. zł, tj. 14,6%.

¹¹ Nr 2522/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16.01.2009 r. oraz Nr 1039/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 02.07.2018 r. W § 1 ust. 1 zarządzenia z 2009 r. określono, że ustala się minimalne miesięczne stawki netto czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu w pasie drogowym dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy.

¹² Decyzje w sprawie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi o najwyższych kwotach kar, na łączną kwotę 9 852,3 tys. zł.

W 2019 zaksięgowano 2 049 decyzji ostatecznych o nałożeniu kary na łączną kwotę 8 851,9 tys. zł, a od niezapłaconych w terminie kar ZDM wystawił 649 upomnień (nie wystawiono 12 upomnień¹³). W 2019 r. ZDM wystawił również 277 tytułów wykonawczych, 321 spraw pozostawało w postępowaniu odwoławczym, łączna kwota kar wynikających z decyzji znajdujących się w postępowaniu odwoławczym wyniosła 8 016,3 tys. zł,

- w 2020 r. łączna kwota naliczonych kar wyniosła 18 134,50 tys. zł, zapłacono kary w łącznej wysokości 2 572,06 tys. zł, tj. 14,2%.

W 2020 r. zaksięgowano 1 779 decyzji ostatecznych o nałożeniu kary na łączną kwotę 14 560,9 tys. zł, a od niezapłaconych w terminie kar ZDM wystawił 665 upomnień (nie wystawiono 51 upomnień¹⁴). W 2020 r. ZDM wystawił także 211 tytułów wykonawczych, 373 spraw pozostawało w postępowaniu odwoławczym, łączna kwota kar wynikających z decyzji znajdujących się w postępowaniu odwoławczym wyniosła 3 376,7 tys. zł,

- w 2021 r. (I półrocze) łączna kwota naliczonych kar wyniosła 10 452,70 tys. zł, a zapłacono kary w łącznej wysokości 2 216,10 tys. zł, tj. 21,2%.

W I półroczu 2021 r. zaksięgowano 578 decyzji ostatecznych o nałożeniu kar na łączną kwotę 2 801,2 tys. zł, a od niezapłaconych w terminie kar ZDM wystawił 95 upomnień. W 2021 r. (do 21 lipca) ZDM wystawił także 11 tytułów wykonawczych, 247 spraw pozostawało w postępowaniu odwoławczym, łączna kwota kar wynikających z decyzji znajdujących się w postępowaniu odwoławczym wyniosła 6 594,7 tys. zł.

Dyrektor ZDM wyjaśniając przyczyny różnic pomiędzy kwotami naliczonych opłat a kwotami dokonanych wpłat stwierdził m.in., że: „kwota naliczonych opłat oraz naliczonych kar zawiera również wartości decyzji nieostatecznych i w odwołaniu. Natomiast w łącznej kwocie wniesionych opłat za zajęcie pasa drogowego i kar ujęte są tylko faktyczne wniesione opłaty za ostateczne decyzje.”

(akta kontroli str. 812-813, 3806, 3525-3582, 3597-3598, 3879, 4113, 4312, 4386)

Oględziny wykonane 28 czerwca 2021 r. przez kontrolerów NIK pięciu odcinków pasa drogowego, na których ZDM zidentyfikował obiekty znajdujące się w pasie drogowym bez jego zgody i nałożył na właścicieli tych obiektów kary, wykazały, że w czterech przypadkach obiekty zostały usunięte z pasa drogowego lub ich właściciele uzyskali zgodę na zajęcie pasa drogowego. W jednym przypadku obiekt pozostawał w pasie drogi i trwało postępowanie odwoławcze przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym¹⁵.

(akta kontroli str. 3392, 3519)

Analiza wybranych 36 z 19 237 decyzji wydanych w latach 2019-2021 (I półrocze) zezwalających na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem lub ochroną dróg, wykazała, że: decyzje zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 kpa oraz w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁶ i zostały one wydane w terminach określonych w art. 35 kpa, z wyjątkiem dwóch przypadków opisanych poniżej w sekcji „Ustalona nieprawidłowość”. Określone w decyzjach jednostkowe

¹³ Strony postępowania składały wnioski o udzielenie ulg, rozłożenie na raty oraz uchylenie decyzji z powodu zmian przepisów prawa w związku z epidemią COVID

¹⁴ Ibidem - przypis nr 13.

¹⁵ Dalej: SKO.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264

stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego były zgodne ze stawkami ustalonymi w uchwałach Rady m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 886-965, 1199-1201, 2179, 1089-1576, 3863-3877)

Analiza 12 spraw, w których ZDM odmówił wydania zgody na zajęcie pasa drogowego wykazała, że decyzje wydane w ww. sprawach zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 kpa i zostały wydane w terminach określonych w art. 35 kpa. Od ww. decyzji strony nie odwołały się do SKO, z wyjątkiem jednego przypadku, którego konsekwencją było uchylenie decyzji o odmowie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1089, 1577-1585, 3863-3877)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Decyzje Prezydenta m.st. Warszawy zezwalające na zajęcie pasa drogowego nr: ZDM/GPD/II/1F/W/104/2019 i ZDM/GPD/II/1B/P/117/2019, zostały wydane odpowiednio dwa miesiące i 27 oraz dwa miesiące i 41 dni od daty otrzymania wniosków, tj. po upływie 2-miesięcznego terminu na załatwienie sprawy, określonego w art. 35 § 3 kpa. Dyrektor ZDM wyjaśniając przyczyny wydania tych decyzji z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa stwierdził m.in., że „(...) *Opóźnienie wynikało najprawdopodobniej z oczekiwania przez referenta sprawy na nadejście zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma. (...) A także dużej ilości wniosków składanych na koniec każdego roku.*”

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora ZDM, gdyż to na Dyrektorze jako organizatorze pracy urzędu spoczywał obowiązek właściwej organizacji jego pracy, poprzez uwzględnienie m.in. standardowo występujących okresowych wzrostów liczby składanych wniosków o zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1090-1107, 2169-2174, 2183-2191, 2197-2207, 3863-3877)

2. W umowie dzierżawy nr ZDM/GPD/P/1b/13/k/2019, zawartej 04.03.2019 r. na okres od 01.04.2019 r. do 30.04.2020 r., nie zamieszczono klauzuli o waloryzacji czynszu dzierżawnego, tj. niezgodnie z § 2 ust. 4 zarządzenia nr 2522/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, których zarządcą jest Prezydent m.st. Warszawy.

Wysokość miesięcznego czynszu dzierżawnego została ustalona w umowie na kwotę netto 1664,00 zł + VAT. Zgodnie z Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2019 r.¹⁷, wskaźnik ten wyniósł 102,3 (wzrost cen o 2,3%). Nie ujęcie ww. klauzuli w umowie skutkowało zaniżeniem ww. czynszu w okresie styczeń – kwiecień 2019 r. o 47,07 zł miesięcznie, tj. łącznie o 188,28 zł.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, iż w umowie omyłkowo pominięto standardowy zapis, dotyczący corocznej waloryzacji czynszu dzierżawnego, stosowany w umowach wykraczających poza jeden rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. 886-893, 1736-1739, 3419-3420, 3863-3877)

¹⁷ M.P. z 2020 r. poz. 72

W kontrolowanym okresie ZDM rzetelnie naliczał i pobierał opłaty i kary za zajęcie pasa drogowego.

3 Monitorowanie pasa drogowego.

Opis stanu
faktycznego

ZDM pozyskiwał informacje o nielegalnym zajęciu pasa drogowego na podstawie zgłoszeń otrzymywanych od podmiotów zewnętrznych, tj. pism urzędowych, zgłoszeń mieszkańców, obserwacji własnych oraz kontroli własnych.

(akta kontroli str. 721-722)

ZDM w latach 2019-2021 (I półrocze) przeprowadził odpowiednio 17 500, 13 210 i 9 578 kontroli pasa drogowego, w tym odpowiednio w 2019 r. 506 kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, w 2020 r. 310 takich kontroli, a w 2021 r. (I półrocze) 326. W 2019 r. liczba kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego wyniosła 4, a w 2020 r. i 2021 r. (I półrocze) nie przeprowadzono żadnej kontroli¹⁸. W trakcie kontroli liczba stwierdzonych nielegalnych zajęć pasa drogowego wyniosła odpowiednio 3 362, 2 460 i 1 441.

(akta kontroli str. 719-720, 3594 - 3595)

Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny 16 odcinków ulic wykazały, że zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia ZDM stwierdzono w 60 przypadkach spośród 110 skontrolowanych. Dotyczyły one reklam, szyldów, kwietników, markiz, kontenerów na odpady komunalne¹⁹, rusztowania zewnętrznego i ogródków gastronomicznych. W pozostałych 50 przypadkach podmioty dokonujące zajęcia pasa posiadały stosowne zezwolenia lub nie można było ustalić wielkości zajęcia pasa drogowego bez wykonania szczegółowych pomiarów geodezyjnych²⁰ albo pas drogowy przebiegał przez działki, których właścicielami były osoby fizyczne. Oszacowana w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące stawki kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi przez jeden dzień dla tych 60 przypadków wyniosłaby 7,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 2966-3391, 3520, 3530, 3604-3804, 3601)

Oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK 17 czerwca 2021 r. - 16 odcinków ulic, na których wydano zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót wykazały, że:

- ul. Żelazna 29 – po awaryjnym zajęciu pasa drogowego, tj. jezdni o pow. 30 m² w celu usunięcia awarii - pas drogowy nie został przywrócony do stanu pierwotnego. W dniu 28 maja 2021 r. wydano decyzję, w której dopuszczono możliwość pozostawienia nawierzchni tymczasowej w miejscu awarii i docelowe odtworzenie w terminie 60 dni od chwili odbioru decyzji,
- ul. Koszykowa 67 – po awaryjnym zajęciu pasa drogowego z 2 listopada 2020 r., a następnie kolejnego zgłoszenia awaryjnego 31 maja 2021 r. – trwała procedura odbiorowa,

¹⁸ W Wydziale Infrastruktury - RIN i Wydziale Opiniowania Umów - ROU (do 04.05.2021 r. w Wydziale UIN) funkcjonują odpowiednio: Zespół decyzji terenowych oraz zespół realizacji zobowiązań inwestorów, które wykonują czynności kontrolne związane z przywróceniem pasa drogowego do stanu poprzedniego w ramach wydanych decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogowego. Wydział RIN i ROU nie prowadziły i nie prowadzą statystyk i ewidencji dla tego rodzaju czynności - kontrole stanowiły czynności uzupełniające do prowadzonych postępowań administracyjnych.

¹⁹ ZDM prowadzi postępowania w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zgody Zarządcy drogi.

²⁰ Ze względu na umieszczenie szyldów, reklam na wielopłaszczyznowych elewacjach budynku, nie było możliwe w trakcie oględzin określenie, czy znajdują się one w pasie drogowym. Konieczne jest wykonanie pomiarów geodezyjnych określających powierzchnię zajęcia pasa drogowego.

- ul. Puławska 101A zajęcie jezdni i chodnika o pow. 21 m² w terminie od 13 maja 2021 r. do 11 czerwca 2021 r. – trwała procedura odbiorowa,
- ul. Niepodległości w rej. ul. Odyńca, zajęcie trawnika o pow. 24 m² w terminie od 1 czerwca 2021 r. do 3 czerwca 2021 r. - pas drogowy nie został przywrócony do stanu pierwotnego. W dniu 2 czerwca 2021 r. wykonawca dokonał zgłoszenia awaryjnego zajęcia pasa drogowego trawnika o pow. 5 m². w związku z koniecznością usunięcia awarii kabla energetycznego. W notatce ZDM z kontroli pasa drogowego z 9 czerwca 2021 r. stwierdzono zapadnięcie chodnika w sąsiedztwie miejsca wykonywania wykopu. W związku z powyższym procedura odbioru została wstrzymana do czasu uzyskania protokołu odbioru zieleni od Zarządu Zieleni m.st. Warszawy, docelowego odtworzenia nawierzchni chodnika oraz rozpatrzenia wniosku związanego z awaryjnym zajęciem pasa drogowego,
- ul. Czerniakowska w rej. ul. Szwoleżerów po awarii sieci kanalizacyjnej 3 stycznia 2021 r. i 6 stycznia 2021 r. - pas drogowy nie został przywrócony do stanu pierwotnego stwierdzono: sfalowanie tymczasowej nawierzchni z kostki betonowej (zabruk), wykruszenia asfaltu na krawężniach jezdni. ZDM dopiero 25 czerwca 2021 r. ustalił warunki oraz zakres przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego,
- ul. Wybrzeże Kościuszkowskie odc. Most Średnicowy – Most Poniatowskiego - zapadnięcie kostki betonowej (chodnika) po trasie wykonanego remontu, obłuzowanie obrzeża betonowego, nieprawidłowy montaż bariery ochronnej. ZDM telefonicznie zobowiązał Wykonawcę do natychmiastowego sprawdzenia zaniżenia nawierzchni i przystąpienia do naprawy,
- ul. Wybrzeże Kościuszkowskie w rej. ul. Zajęcej - tymczasowa nawierzchnia z kostki betonowej po likwidacji przyłącza wodociagowego. ZDM wyraził zgodę na pozostawienie nawierzchni tymczasowej z uwagi na przewidziany remont nawierzchni jezdni,
- ul. Wybrzeże Szczecińskie w rej. Mostu Poniatowskiego zajęcie pasa drogowego w okresie od 19.05.2021 do 21.05.2021 r. - punktowe zaniżenie chodnika z kostki betonowej oraz niepełne spoinowanie po wykonaniu przyłącza elektroenergetycznego do słupa reklamowego. Do dnia 17 czerwca 2021 r. nie dokonano protokolarnego zwrócenia terenu do ZDM,
- ul. Bonifraterska w rej. Franciszkańskiej zajęcie w celu usunięcia zgłoszenia awarii z 24, 26 maja oraz 2 czerwca 2021 r.- odtworzono nawierzchnię jezdni, powstały spękania asfaltu „starej” jezdni, przekroczono granicę wygradzenia (ogrodzenie w skrajni jezdni), pozostawiono istniejący wykop. Prace nie zostały zakończone ZDM określi zakres, sposób odtworzenia oraz warunki docelowego odtworzenia nawierzchni po zakończeniu robót,
- ul. Muranowska w rej. Bonifraterskiej zajęcie chodnika o pow. 72 m² i pow. 48 m² w okresie od 10.05.2021 do 13.05.2021 r. - nierówności, brak pełnego spoinowania kostki betonowej, pozostawiono znak drogowy A-14. W dniu 14 czerwca 2021 r. ZDM dokonał kontroli ww. robót, stwierdzając nierówności oraz brak pełnego spoinowania nawierzchni chodnika,
- ul. Stawki 2 zajęcie chodnika i trawnika na czas funkcjonowania tymczasowej obsługi komunikacyjnej placu budowy w okresie od 1.06.2021 r. do 31.08.2021 r.,
- ul. Marymoncka w rej. ul. Słowiańskiej zajęcie chodnika o pow. 32,5 m² na czas budowy przyłącza kablowego w okresie 12.05.2021 – 19.05.2021 r. - pas drogowy został przywrócony do stanu pierwotnego,
- ul. Reymonta 25, zajęcie pasa drogowego w terminie od 31.05.2021 do 4.06.2021 r. i od 05.06.2021 do 9.06.2021 r. - wykonano odtworzenie terenu

zielonego, brak wegetacji roślin. Dotychczas brak odbioru terenu zielonego od Zarządu Zieleni m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 2371, 2380, 2419-2965, 3414, 3814-3815)

Dyrektor ZDM wyjaśniając możliwości egzekwowania od podmiotu zewnętrznego przywrócenia pasa drogowego do prawidłowego stanu bez zbędnej zwłoki w zakresie posiadanych kompetencji wyjaśnił m.in., że: *„Za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, zarządca drogi wymierza w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną w wysokości dziesięciokrotności wskazanej wyżej opłaty za zajęcie pasa (art. 40 ust. 12 pkt 1 udp). Organ ma obowiązek pobrać karę w przypadku stwierdzenia stanu faktycznego wskazanego w tym przepisie. Jednakże zjawisko, pomimo wymierzania przedmiotowych kar, nie tylko nie zanika a wręcz odwrotnie, nasila się. Jak wskazuje analiza zjawiska zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia właściwego zarządcy drogi, wysokość kar nie stanowi wystarczająco dolegliwego czynnika przeciwdziałającego takim praktykom. Osoby fizyczne i prawne porównując koszty uzyskania zezwolenia z kosztami kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, dochodzą do wniosku, że przy braku prawnych środków umożliwiających usunięcie nielegalnego obiektu na ich koszt, bardziej opłaca się, w pewnych okresach, dokonać zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, niż próbować takie zezwolenie uzyskać. (...) Obecne uregulowania prawne, jakie daje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są również niewystarczające z uwagi na fakt, że postępowanie egzekucyjne może dotyczyć wyłącznie obiektów nieuregulowanych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Natomiast wszystkie obiekty, które funkcjonują w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu, a wymagają podjęcia przez właściwy organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego, nie podlegają zapisom art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i nie może zostać przeprowadzone w stosunku do takich obiektów skuteczne postępowanie administracyjne. Ponadto w stosunku do obiektów, do których może zostać przeprowadzone postępowanie administracyjne w związku z naruszeniem ww. art. 36 występuje (...) zjawisko tzw. „słupów” i pomimo przeprowadzonego skutecznie postępowania egzekucyjnego nie ma możliwości wyegzekwowania nałożonej przez zarządcę drogi kary pieniężnej. (...)”*

(akta kontroli str. 1832-1835)

W okresie objętym kontrolą ZDM podejmował działania w przypadku ujawnienia umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych (np. obiekty w skrajni drogi, zbyt jasne reklamy świetlne, zablokowane chodniki itp.). W ZDM w okresie od 2019 r. do końca I półrocza 2021 r. zarejestrowano 8 427 zgłoszeń, potencjalnie mogących dotyczyć sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Dyrektor ZDM wyjaśniając sprawę podejmowanych działań w przypadku umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu stwierdził m.in., że *„(...) działania ZDM w tym zakresie polegały m.in. na: usuwaniu przedmiotów z pasa drogowego, demontażu elementów oznakowania czasowego (stwarzającego zagrożenie dla pieszych), demontażu nielegalnych i uszkodzonych reklam.”*

Analiza dokumentacji wybranych trzech spraw dotyczących stwierdzenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego (kamień na chodniku, rozrzucone po kolizji płytki chodnikowe oraz nielegalna płachta zawieszona na kładce dla pieszych) wykazała, że obiekty te zostały niezwłocznie po otrzymaniu przez ZDM zgłoszeniu usunięte z pasa drogowego.

(akta kontroli str. 4196-4197, 4310-4311)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. ZDM nie podjął skutecznych i rzetelnych działań w celu wyegzekwowania od wszystkich zajmujących pas drogowy jego przywrócenia do stanu pierwotnego. W wyniku oględzin kontrolerów NIK stwierdzono, że po awarii kanału burzowego w 2020 r. wykonano nawierzchnię tymczasową jezdni z materiałów innych niż zastosowane w jezdni przed wystąpieniem awarii, ponadto po awarii ciepłowniczej z 2019 r. dopuszczono do użytkowania nawierzchni tymczasowej przez 2,5 roku.
 - na ul. Gagarina w rej. ul. Belwederskiej, po awaryjnym zajęciu pasa drogowego w dniach 7 marca 2020 r., 3 lipca 2020 r., 3 sierpnia 2020 r. 11 sierpnia 2020 r. 2 października 2020 r. – w toku oględzin kontrolerów NIK w dniu 16 czerwca 2021 r. stwierdzono, m.in. widoczne zbrojenie płyt betonowych, brak poziomego oznakowania, nierówności elementów powierzchni z uwagi na brak możliwości połączenia technologicznego poszczególnych elementów i koleiny przy przystanku autobusowym. ZDM dopiero po oględzinach kontrolerów NIK zwrócił się do Wykonawcy robót pismem z dnia 25 czerwca 2021 r. stwierdzając, że nawierzchnia tymczasowa nie spełnia norm funkcjonalnych niezbędnych do prowadzenia ruchu kołowego i wyznaczył termin wykonania nawierzchni tymczasowej w technologii asfaltowej do dnia 15 lipca 2021 r. Wcześniejszy brak działań Dyrektor ZDM tłumaczył tym, że wykonawca w piśmie z dnia 10 listopada 2020 r. wskazał m.in., że w miejscu awarii planowana jest w 2021 r. inwestycja polegająca na budowie kanału, przebudowie sieci ciepłowniczej, budowie linii tramwajowej oraz zmianie przekroju drogi i docelowe odtworzenie nawierzchni zostanie wykonane wraz z ww. inwestycją;
 - na ul. Powsińskiej w rej. 24A, po awaryjnym zajęciu pasa drogowego w okresie od 31 stycznia 2019 r. do 4 lutego 2019 r. W toku oględzin kontrolerów NIK, w dniu 16 czerwca 2021 r. stwierdzono koleiny na nawierzchni tymczasowej (o pow. 4 m x 4 m) wykonanej z kostki betonowej. Zajmujący pas drogowy w dniu 23.09.2019 r. poinformował ZDM, że z uwagi na nieprawidłowy stan techniczny kanału (nieszczelność), na którym miała miejsce awaria nie będzie możliwe docelowe odtworzenie nawierzchni, przed wykonaniem remontu sieci ciepłowniczej, zobowiązał się on także do ciągłego monitorowania nawierzchni oraz dokonywania bieżących napraw.

W sprawie przywracania pasa drogowego do stanu pierwotnego Dyrektor ZDM wyjaśnił m.in., że: (...) „Nie ma takich uregulowań, które pozwoliłyby zarządowi drogi na szybkie wyegzekwowanie od podmiotu zewnętrznego przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Tryb egzekucji jest możliwy, lecz jest długotrwały i wymaga od organu dodatkowego zaangażowania środków oraz ludzi. Brak jest uprawnień dla zarządu drogi do wystawiania zajmującym pas drogowy mandatów w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości zarówno w zakresie odtworzenia naruszonych nawierzchni pasa drogowego czy niewłaściwego wdrożenia organizacji ruchu na potrzeby wykonania prac. Wskazać należy, że przedłużające się w czasie przywrócenie terenu do stanu poprzedniego nawierzchni pasa drogowego zajmowanego w oparciu o wydane przez Wydział RIN i ROU zezwolenia rzadko jest wynikiem złej woli zajmującego pas drogowy. Funkcjonujące nawierzchnie tymczasowe w pasie drogowym są zwykle skutkiem usuwanych wcześniej awarii na urządzeniach podziemnej infrastruktury technicznej. Ze względów technologicznych bądź z uwagi na zły stan techniczny urządzenia nie jest możliwe natychmiastowe

odtworzenie naruszonych elementów pasa drogowego. Wielokrotnie, miejsce to wymaga obserwacji i oceny, jaki wpływ na konstrukcję nawierzchni drogowej miała awaria i aby zapobiec naruszaniu zbyt wcześnie odtworzonej docelowo nawierzchni w sytuacji, gdy z czasem okaże się, że skutki awarii były większe niż pierwotnie oceniono pozostawia się nawierzchnię tymczasową w uzgodnieniu z zarządem drogi. W takiej sytuacji obowiązkiem usuwającego awarię jest ciągłe monitorowanie i bieżąca naprawa nawierzchni tymczasowej. Jednocześnie usuwający awarię zobowiązany jest do pełnej odpowiedzialności za szkody i straty wobec osób trzecich powstałe na skutek funkcjonowania nawierzchni tymczasowej. Jeżeli ustaną wszystkie przeszkody dla funkcjonowania tymczasowej nawierzchni usuwający awarię ostatecznie przystępuje do docelowego odtworzenia nawierzchni pasa drogowego na warunkach ustalonych z zarządem drogi i nie ma potrzeby uruchamiania postępowania egzekucyjnego w celu przymuszenia lub wykonania zastępczego."

Wyjaśnienia Dyrektora ZDM nie usprawiedliwiają dopuszczenia do użytkowania nawierzchni niespełniającej norm funkcjonalnych niezbędnych do prowadzenia ruchu kołowego i 2,5 letniego użytkowania nawierzchni tymczasowej. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, a w jego wyniku stan nawierzchni drogi przez ponad dwa lata stwarzał zagrożenie w ruchu drogowym na tym odcinku.

(akta kontroli str. 1832 - 1835, 2371, 2380, 2419 - 2965, 3414, 3828)

2. Ujawnione w wyniku oględzin NIK przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia ZDM (opisane w pkt. 3 Monitorowanie pasa drogowego), świadczą o niskiej skuteczności kontroli wykonywanych przez ZDM. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny 16 losowo wybranych odcinków dróg, na których ZDM wykonywał zadania zarządcy dróg i analiza dokumentacji wydanych zezwoleń na zajęcia pasa drogowego tych odcinków wykazały, że 54,5% przypadków zajęć pasa drogowego odcinków dróg objętych oględzinami NIK dokonanych było bez zgody i wiedzy ZDM, a łączna kwota kar wymierzonych zajmującym pas drogowy bez zgody zarządcy, ustalona w oparciu o powierzchnię zajętości i obowiązujące stawki powinna wynieść co najmniej 7,3 tys. zł za dzień zajęcia.

W zakresie monitorowania pasa drogowego Dyrektor ZDM wyjaśnił m.in., że: „W przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, dany podmiot zostaje powiadomiony zgodnie z art. 61 § 4 kpa o wszczętym z urzędu postępowaniu administracyjnym w przedmiocie nałożenia kary z tego tytułu. W ocenie ZDM zarząd drogi ma ograniczone możliwości przeciwdziałania samowolnym zajęciom pasa drogowego."

Dyrektor ZDM wyjaśniając sposób kontrolowania nielegalnych zajęć pasa drogowego stwierdził m.in., „(...) że prowadzone są kontrole przez pracowników ZDM (patrole) miejsc zajęcia pasa drogowego oraz dokumentowanie (dokumentacja foto + zapis w karcie kontroli) nielegalnego zajęcia pasa drogowego."

Prowadzony przez ZDM monitoring dróg był nieskuteczny i nie zapewniał właściwego stanu pasa drogowego, gdyż pozostawały w nim liczne obiekty umieszczone tam bez zgody i wiedzy zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 1839-1840, 2966-3391, 3520, 3530, 3596-3597, 3604-3804, 3601)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDM w latach 2019-2021 (I półrocze) nieskutecznie monitorował pasa drogowy w celu wykrycia jego zajętości bez zgody zarządcy. Działaniem nierzetelnym było dopuszczenie do eksploataowania nawierzchni tymczasowej wykonanej z materiałów

innych niż zastosowane w jezdni przed wystąpieniem awarii oraz długotrwale ponad 2,5 letnie użytkowanie nawierzchni tymczasowej.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawia następujące wnioski:

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 2 września 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektor

Kontroler
Ryszard Ostaszewski
doradca techniczny

.....
podpis

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Marek Maj
p.o. DYREKTORA
Departamentu Infrastruktury
M Maj
Marek Maj

