



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.005.03.2021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.189.2021 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 19 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	Miasto Stołeczne Warszawa Urząd Dzielnicy Praga Południe, ul. Grochowska 274, 03-841 Warszawa (dalej: Urząd);
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy, od 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3-9)
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 (do czasu zakończenia kontroli);
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Robert Mecha, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/27/2021 z 6 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Urząd nie realizował rzetelnie zadań dotyczących zarządzania pasem drogowym w zakresie objętym kontrolą. Nie prowadził skutecznego monitoringu zarządzanej sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy. W okresie objętym kontrolą przeprowadził zaledwie 30 kontroli pasa drogowego stwierdzając dwa zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy, tymczasem w toku pięciodniowych oględzin NIK stwierdzono aż 52 takie przypadki. W konsekwencji tego w obrębie pasa drogowego znajdowały się obiekty niezwiązane z prowadzeniem ruchu drogowego, umieszczone tam bez wiedzy zarządcy drogi.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Urząd nie był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym. Przyjmowanie wniosków o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego, ich rejestracja, przygotowanie decyzji, a także pobór opłat i nakładanie kar, należało w okresie objętym kontrolą do obowiązków jednego

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

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

pracownika Urzędu. W 2019 r. nie prowadzono kontroli i monitoringu pasa drogowego, nie przeprowadzono też przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej, pomimo obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³.

Urząd natomiast zgodnie z przepisami wydawał zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, decyzje zawierały niezbędne elementy, określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, wysokość opłat była ustalona w oparciu o stawki określone w uchwałach Rady Miasta m.st. Warszawy, a postępowania w tych sprawach były prowadzone terminowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat.

Prezydent m.st. Warszawy Zarządzeniem nr 4451/2010 z dnia 7 kwietnia 2010 r. wprowadził wewnętrzny regulamin organizacyjny Urzędu Dzielnicy Praga Południe. W regulaminie określono m.in. zadania Wydziału Infrastruktury, jako komórki organizacyjnej, której powierzono wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem drogami gminnymi.

(akta kontroli str. 10-35)

W latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) Urząd zarządzał siecią dróg o łącznej długości 99,923 km, która obejmowała 241 ulic.

(akta kontroli str. 10-35)

Wzory formularzy oraz inne dokumenty stosowane w Urzędzie w zakresie wydawania pozwoleń na zajęcie pasa drogowego zostały opracowane i rozesłane do stosowania przez ówczesne Biuro Polityki Mobilności i Transportu m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 10-35)

Przyjmowanie wniosków o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego, ich rejestracja, przygotowywanie decyzji, a także pobór opłat i nakładanie kar, były w zakresie obowiązków jednego pracownika Urzędu. Natomiast ujmowanie w księgach rachunkowych: decyzji, wpłat z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, a w przypadku braku wpłaty - czynności windykacyjne były realizowane przez pracowników Wydziału Budżetowo-Księgowego.

Informacje dotyczące konieczności uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego dostępne były na stronie internetowej Urzędu. Pracownicy Urzędu telefonicznie i mailowo na bieżąco udzielali informacji o procedurze uzyskania zgody na zajęcie pasa drogowego. Wydział Infrastruktury prowadził rejestr udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 10-35)

Do szczegółowego badania wybrano dokumentację prowadzoną dla 15 dróg⁶ zarządzanych przez Urząd. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: kpa.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

niewykonanie w 2019 r. przeglądów okresowych stanu technicznego dróg, w pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 36-80)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2019 r. Urząd nie wykonał przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej pomimo obowiązku określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego. Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że brak przeglądów okresowych zarządzanej sieci drogowej w 2019 r. wynikał z przeoczenia pracownika związanego z bardzo dużą ilością zadań wykonywanych przez tego pracownika.

(akta kontroli str. 309-310)

Zdaniem NIK przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne miały istotny wpływ na efektywność działań podejmowanych w tym zakresie i powodowały znaczne ryzyko wystąpienia błędów.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że w zakresie zadań powierzonych do wykonania Wydziałowi Infrastruktury znajduje się m.in. realizacja inwestycji na terenie dzielnicy, remonty w prawie 80 placówkach oświatowych oraz wiele innych zadań, w tym realizowanie wniosków o zajęcie pasa drogowego. Mając na uwadze powyższe obecnie Wydział Infrastruktury podlega reorganizacji, a nowe kierownictwo planuje zmiany w zakresie organizacji pracy pracowników odpowiedzialnych za przygotowywanie decyzji i weryfikację ich realizacji, co podyktowane jest ilością wpływających do rozpatrzenia spraw związanych m.in. z rozwojem Dzielnicy Praga Południe.

(akta kontroli str. 309-310)

Brak przeglądów okresowych stanu technicznego zarządzanej sieci drogowej powodował, że Urząd nie miał pełnej wiedzy dotyczącej stanu technicznego zarządzanych dróg, przez co nie mógł rzetelnie zaplanować i przeprowadzić niezbędnych napraw i remontów, a to przekładało się na pogorszenie się poziomu bezpieczeństwa użytkowników dróg zarządzanych przez Urząd.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie był przygotowany organizacyjnie do pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego i nakładania kar za jego zajęcie bez zgody zarządcy. Średnio 1 tys. decyzji rocznie było przygotowywanych przez jednego tylko pracownika, tj. średnio ponad 4 decyzje administracyjne dziennie, a do obowiązków tego pracownika należała również realizacja innych czynności związanych z administrowaniem pasem drogowym. Nałożenie dużej liczby istotnych i pracochłonnych obowiązków na jednego pracownika sprzyjało ryzyku niemożności wywiązania się z ich rzetelnej realizacji. Urząd w 2019 r. nie przeprowadził obowiązkowych przeglądów stanu technicznego 99,923 km dróg będących w jego zarządzie.

OBSZAR

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

W latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło łącznie 2 528 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (957 w 2019 r., 1070 w 2020 r.

⁶ ul. Lipska, ul. Modrzewiowa, ul. Rębkowska, ul. Igańska, ul. Zaliwskiego, ul. Bakaliowa, ul. Kordeckiego, ul. Stocka, ul. Kicińskiego, ul. Kiprów, ul. Radziłowska, ul. Korytnicka, ul. Berezyńska, ul. Kompasowa, ul. Bajońska.

Opis stanu faktycznego	i 501 w 2021 r. do 30 czerwca). Wydając zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, Urząd opierał się na zaopiniowanych przez Burmistrza Dzielnicy i zatwierdzonych przez Biuro Polityki Mobilności i Transportu (obecnie Buro Zarządzania Ruchem Drogowym) projektach czasowej organizacji ruchu oraz szkicach prowadzonych robót. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie. Analiza 32 losowo wybranych do szczegółowego badania decyzji wydanych w latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) wykazała, że decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 kpa i były wydawane terminowo, opłaty naliczone były w oparciu o stawki określone w uchwałach Rady m.st. Warszawy. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) za zajęcie pasa drogowego Urząd naliczył opłaty w łącznej wysokości 5 424,9 tys. zł, z tego: - 2 022,6 tys. zł w 2019 r. (wpływy wyniosły 1 768,6 tys. zł); - 1 917,6 tys. zł w 2020 r. (wpływy wyniosły 1 739,9 tys. zł); - 1 484,7 tys. zł w 2021 r. (wpływy wyniosły 1 164,4 tys. zł). W okresie objętym kontrolą Urząd nałożył dwie kary: jedna na kwotę 62,55 zł została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, kolejna na kwotę 36 729 tys. zł została nałożona w czasie przeprowadzania kontroli przez NIK i na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie była jeszcze prawomocna. W dniu 15 lipca 2021 r. Urząd wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 36 729 tys. zł za zajęcie pasa drogowego. Spółka budowlana zajmowała nielegalnie pas drogowy o powierzchni 2 915 m² przez okres 504 dni. Po zakończeniu postępowania wszczętego z urzędu stwierdzono zajęcie bez wymaganego zezwolenia w terminie od 28 lutego 2020 r. do 15 lipca 2021 r. pasa drogowego ulicy Stanisława Augusta (od skrzyżowania z ul. Terespolską w kierunku zachodnim do działki ewidencyjnej nr 51 z obrębu 3-05-31) przez Spółkę w celu jego wykorzystania jako zaplecza budowy. Spółka zajęła chodnik, trawnik i pobocze o łącznej powierzchni 2 915 m². Do dnia zakończenia kontroli Spółka nie uiściła nałożonej kary.
Stwierdzone nieprawidłowości OCENA CZĄSTKOWA	(akta kontroli str. 81-203) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Działania Urzędu w zakresie wydawania zgód na zajęcie pasa drogowego i naliczania opłat za te zajęcia były realizowane zgodnie z przepisami. W latach 2019 -2021 (do 30 czerwca) Urząd naliczył zaledwie dwie kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy, w tym jedna została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, a druga została nałożona w czasie przeprowadzania kontroli przez NIK.
OBSZAR Opis stanu faktycznego	3. Monitorowanie pasa drogowego. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 30 kontroli pasa drogowego: - w 2019 r. - Urząd nie udokumentował przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli, - w 2020 r. - 19 kontroli, - w 2021 r. - 11 kontroli. W wyniku ww. kontroli stwierdzono 2 przypadki zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy. (akta kontroli str. 165-166)

W toku przeprowadzonych przez NIK w dniach 10, 14, 16 i 30 czerwca 2021 r. oraz 1 lipca 2021 r. oględzin losowo wybranych 16 odcinków dróg⁷ stwierdzono, że w granicach pasa drogowego tych odcinków znajdowało się 58 obiektów niestanowiących infrastruktury drogowej. Tylko w przypadku 6 z ww. obiektów wydane zostały decyzje pozwalające na zajęcie pasa drogowego przez te obiekty. Zajęcie pasa drogowego bez uzyskania niezbędnej do tego zgody zarządcy drogi stwierdzono w przypadku: 20 reklam, 2 ogródków prowadzonych przez restauracje, 2 obiektów budowlanych (jeden na powierzchni 2 915 m²), 8 kontenerów budowlanych, 6 kontenerów na odpadki, 11 innych obiektów w skrajni drogi.

Uwzględniając ujawnione przez NIK w ramach oględzin powierzchnie pasa drogowego zajęte przez ww. obiekty bez pozwolenia zarządcy drogi oraz obowiązujące stawki kar za zajęcie pasa drogowego, należne kary z tytułu ww. nielegalnych zajęć pasa drogowego w ciągu jednego dnia, to 78,5 tys. zł.

W trakcie czynności kontrolnych (oględzin pasa drogowego) 10 czerwca 2021 r. przy posesji ul. Rybna 8 stwierdzono niezabezpieczone rusztowanie. Prace, które były prowadzone pod tym adresem zagrażały bezpieczeństwu dla życia i zdrowia ludzkiego, ponieważ na teren budowy mogły dostać się osoby postronne, o czym, na podstawie art. 51 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o NIK, kontroler poinformował Burmistrza Dzielnicy Praga Południe. Z-ca Burmistrza poinformował, że przekazał powyższą informację do zarządzającego tym budynkiem Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami.

(akta kontroli str. 204-308)

Analiza 15 protokołów odbioru pasa drogowego po wykonanych pracach wykazała, że w każdym z tych przypadków komisja składająca się z przedstawiciela Urzędu oraz wykonawcy stwierdzała, że roboty polegające na odbudowie elementów pasa drogowego zostały wykonane zgodnie z przepisami techniczno – budowlanymi. W toku oględzin ww. miejsc przeprowadzonych przez NIK nie stwierdzono nieprawidłowości w odbudowie elementów pasa drogowego.

(akta kontroli str. 204-308)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Urząd w latach 2019-2021 nie monitorował rzetelnie zarządzanej sieci drogowej w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Ponadto za 2019 r. nie udokumentował przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli pasa drogowego.

Przeprowadzone przez NIK oględziny niewielkiej części ulic zarządzanych przez Urząd wykazały, że przeważająca liczba obiektów niestanowiących infrastruktury drogowej, a znajdujących się w pasie drogi została tam umieszczona bez wiedzy i zgody zarządcy drogi. Opłaty dzienne, tylko z tytułu opłat za ww. ujawnione w toku oględzin NIK 52 przypadki użytkowania pasa drogowego na cele niezwiązane z prowadzeniem ruchu, według stawki ustalonej przez Radę Miasta, powinny wynieść 7,8 tys. zł, a ponieważ ww. zajęcia pasa drogowego były dokonane bez zezwolenia, kwota ta powinna być dziesięciokrotnie wyższa.

Z-ca Burmistrza wyjaśnił m.in., że: „W roku 2020 i 2021 ilość kontroli podyktowana była znacznym obciążeniem pracownika Wydziału, wynikającym z faktu prowadzenia szczególnie skomplikowanego i rozbudowanego postępowania o zajęcie pasa drogi, co ograniczyło możliwość kontroli terenowych.”

(akta kontroli str. 309-310)

⁷ ul. Kamionkowska, ul. Rybna, ul. Gocławska, ul. Mińska, ul. Joselewicza, ul. Bliska, ul. Stanisława Augusta, ul. Osowska, ul. Serocka, ul. Kordeckiego, ul. Kobielska, ul. Garwolińska, ul. Igańska, ul. Majdańska, ul. Zagójska)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ organizacja pracy Urzędu była w gestii Burmistrza.

Działania Urzędu w zakresie monitoringu pasa drogowego nie były prowadzone rzetelnie. Urząd nie wykrywał licznych przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, a w konsekwencji nie nakładał kar z tego tytułu.

IV. Wnioski

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

1. Dokonywanie okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich dróg pozostających w zarządzie Urzędu.
2. Zapewnienie skutecznego monitoringu pasa drogowego w celu wykrycia i wyeliminowania przypadków zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.
3. Naliczenie 51 kar za zajęcia pasa drogowego bez zgody Urzędu stwierdzone w toku kontroli NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 24 sierpnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektor

Marek Maj

/ - /

Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury Marek Maj

