



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.005.04.2021

Pan Piotr Wójcik
Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji
w Radomiu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 Zarządzanie pasem drogowym w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji ¹ ul. Traugutta 30/30A Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wójcik Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji od 6 października 2016 r.
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 30 czerwca
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Iwona Zubrzycka-Wasil, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 20/2021 z 6 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: MZDiK

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu nie realizował rzetelnie i efektywnie wszystkich zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym. MZDiK organizacyjnie był dobrze przygotowany do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Zezwolenia te wydawał rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie prowadził jednak skutecznego monitoringu pasa drogowego. Ponadto nie we wszystkich stwierdzonych przypadkach zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia nakładał kary z tego tytułu.

MZDiK zgodnie z przepisami prowadził dokumentację zarządzanych dróg, które miały wytyczone granice pasa drogowego. Decyzje w sprawie zgody na zajęcie pasa drogowego⁴ były wydawane terminowo i zawierały niezbędne elementy określone przepisami art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, opłaty ustalano w oparciu o stawki przyjęte w uchwałach Rady Miasta Radomia.

MZDiK nieskutecznie monitorował zarządzaną sieć dróg w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) pracownicy MZDiK ujawnili zaledwie 186 przypadków zajętości pasa drogowego bez zgody zarządcy, tymczasem w toku czterodniowych oględziny ulic Radomia NIK ujawniła 61 przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody MZDiK.

MZDiK działając nierzetelnie i nielegalnie nie nakładał kar za umieszczenie w pasie drogowym bez zgody zarządcy reklam zamocowanych na wysięgnikach w świetle pasa drogowego, co spowodowało uszczuplenie dochodów miasta w okresie objętym kontrolą o 82,9 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do pobierania opłat

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą MZDiK pełnił funkcję zarządcy dróg w obrębie miasta, których łączna długość w 2021 r. wynosiła 385,6 km. Sieć drogową Radomia tworzyły przede wszystkim drogi gminne (362 ulice) i powiatowe (59 ulic), ale także drogi wojewódzkie i krajowe (łącznie 19 ulic).

Ewidencja dróg prowadzona przez MZDiK obejmowała książki obiektów budowlanych, dzienniki objazdów dróg oraz mapy techniczno eksploatacyjne dróg. Poddane analizie książki 15 dróg⁷ w zarządzie MZDiK zawierały wymagane dane, w tym wpisy przeglądów okresowych, mapy techniczno-eksploatacyjne z zaznaczonymi granicami pasa drogowego oraz dzienniki objazdu dróg.

Sprawy związane m.in. z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontami i utrzymaniem dróg oraz na budowę i przebudowę zjazdów, prowadził dział zarządzania pasem drogowym

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Decyzje administracyjne w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydawali Dyrektor MZDiK oraz Zastępca Dyrektora MZDiK z upoważnienia Prezydenta Miasta Radomia.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: kpa.

⁶ 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.

⁷ W tym 9 gminnych, 4 powiatowych, po jednej wojewódzkiej i krajowej.

w MZDiK⁸. W MZDiK prowadzono rejestr wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

W MZDiK wprowadzono procedury uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz wzory formularzy wniosków o wydanie zgody na zajęcie pasa drogowego. Przebieg i wykaz dróg w granicach miasta, informacje o wysokościach stawek opłat za zajęcie pasa drogowego i procedury uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego były udostępnione w siedzibie MZDiK na tablicy ogłoszeń i w wersji papierowej, a także na stronie internetowej⁹.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w MZDiK nie wystąpiły przypadki zwrotu opłat za zajęcie pasa z powodu nieokreślenia lub nieprecyzyjnego określenia granic pasa drogowego.

(akta kontroli str. 4-25, 383-398 i 481-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

MZDiK był przygotowany do wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, a drogi w jego zarządzie miały wytyczone granice pasa drogowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2019-2021 MZDiK wydał łącznie 2951 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (1203 w 2019 r., 1342 w 2020 r. i 406 do 30 czerwca 2021 r.).

Najwięcej zezwoleń zarządca wydawał każdego roku na roboty związane z budową infrastruktury technicznej w pasie drogowym: w 2019 r. wydał 527 zezwoleń, w 2020 r. - 617 zezwoleń, a do 30 czerwca 2021 r. - 196 zezwoleń. Liczba wydanych zezwoleń na zajęcie pasa „na wyłączność”, tj. pod pawilony handlowe, stoiska i ogródki sezonowe, elementy architektury ogrodowej, kioski, ogródki przy restauracjach wynosiła w 2019 r. - 110, w 2020 r. - 99, a w 2021 (do 30 czerwca) - 58. MZDiK wydawał zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam na wniosek strony oraz po wszczęciu postępowania z urzędu, co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. W okresie objętym kontrolą MZDiK wydał na wniosek: w 2019 r. - 94 zgody, w 2020 r. - 74 zgody i w 2021 r. (do 30 czerwca) - 33 zgody. Po wszczęciu z urzędu postępowań w sprawie naliczenia opłaty za reklamy umieszczone w świetle drogi na wysięgnikach zamocowanych na ścianach budynków MZDiK w 2019 r. wydał 24 zezwolenia, w 2020 r. - 9 zezwoleń i w 2021 r. do 30 czerwca - jedno zezwolenie.

W 2019 r. do MZDiK wpłynęły 1213 wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa; w 2020 r. - 1389 wnioski, a w 2021 r. do 30 czerwca - 436 wnioski, spośród których pozytywnie rozpatrzono 96%.

Badaniem objęto próbę 12 odrzuconych wniosków, po 4 z każdego roku objętego kontrolą. Stwierdzono, że w trakcie rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia uwzględniano wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jako powody odmowy wydania zezwoleń na zajęcie pasa wskazano m.in. brak warunków widoczności na skrzyżowaniu, konieczność wstrzymania robót ze względu na warunki atmosferyczne, niedotrzymanie warunków zawartych w decyzji lokalizacyjnej, brak

⁸ Zarządzenie nr 94/NA/2017 Dyrektora MZDiK w Radomiu z 28 czerwca 2017 r., zarządzenie nr NA/5/2021 Dyrektora MZDiK w Radomiu z 8 stycznia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego i schematu struktury organizacyjnej jednostki budżetowej pod nazwą MZDiK w Radomiu, zatwierdzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Radomia z 8 stycznia 2021 r.

⁹ www.mzdik.pl.

zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na lokalizację obiektu w strefie objętej ochroną konserwatora.

(akta kontroli str. 414-429)

W okresie objętym kontrolą MZDiK nie zawarł żadnej umowy, której przedmiotem byłoby zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem lub ochroną dróg.

(akta kontroli str. 23)

Szczegółowym badaniem objęto 32 decyzje wydane przez Dyrektora MZDiK w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym m.in. na: budowę przyłączy gazowych i energetycznych, budowę kanalizacji deszczowej, budowę parkingu dla mieszkańców, zlokalizowanie stoisk sezonowych, umieszczenie reklam, wyгородzenie pasa na czas robót, postawienie kiosku kolportażowego i ogródka gastronomicznego.

Stwierdzono, że w każdym z tych przypadków zezwolenie na zajęcie pasa drogowego wydawano w formie decyzji administracyjnej w terminie do 30 dni od daty złożenia wniosku oraz wymaganych dokumentów (średnio od 4 do 7 dni) po dokonaniu oceny formalnej i merytorycznej wniosku. Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁰, decyzje administracyjne podpisane z upoważnienia Prezydenta Radomia przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora MZDiK zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 kpa. Opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały naliczone zgodnie z przepisami według ustalonych stawek przyjętych uchwałami Rady Miejskiej Radomia i opublikowanych w dzienniku urzędowym Województwa Mazowieckiego. W decyzjach ustalano opłatę za zajęcie pasa drogowego, której termin uiszczenia wynosił 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna, a w przypadku umieszczenia w pasie drogowym urządzenia termin wniesienia opłaty rocznej ustalano do dnia 15 stycznia każdego roku z góry za dany rok.

(akta kontroli str. 314-382)

MZDiK naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w łącznej wysokości:

- 611 tys. zł w 2019 r., kwota wpływów wyniosła 1 676,3 tys. zł,
- 542,2 tys. zł w 2020 r., kwota wpływów wyniosła 1 612,8 tys. zł,
- 212,2 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca), kwota wpływów wyniosła 1 341,6 tys. zł.

Rozbieżności pomiędzy kwotami naliczonymi w danym roku a wniesionymi wynikały z wpłat z tytułu decyzji za umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej wystawionych na czas nieokreślony przed 2019 r. na lata następne z terminem płatności do 15 stycznia każdego roku.

W latach 2019 - 2021 MZDiK dokonał zwrotów opłat za zajęcie pasa drogowego w 2019 r. w łącznej kwocie 2,5 tys. zł, w 2020 r. w łącznej kwocie 18,1 tys. zł oraz w 2021 r. (do 30 czerwca) w łącznej kwocie 951 zł. Opłaty za zajęcie pasa były zwracane m.in. z powodu: zmiany wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, wygaszenia decyzji (z powodu likwidacji obiektu objętego zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego), zmiany decyzji na wniosek strony o zmianę terminu

¹⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1264.

zajęcia pasa lub powierzchni zajęcia pasa, uchYLENIA decyzji wskutek rezygnacji z robót w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 4-25, 63-70, 75-82, 151, 210-211)

W wyniku kontroli pasa drogowego pracownicy MZDiK stwierdzili zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy w: 90 przypadkach w 2019 r., 43 przypadkach w 2020 r. i 53 przypadkach w 2021 r. (do 30 czerwca). Po stwierdzeniu nielegalnego zajęcia pasa drogowego (w trakcie kontroli lub po uzyskaniu informacji od Straży Miejskiej) MZDiK wszczynał postępowania administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej lub opłaty za zajęcie pasa. W okresie objętym kontrolą MZDiK nałożył łącznie 123 kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (73 w 2019 r., 38 w 2020 r. i 12 w 2021 r. do 30 czerwca). W pozostałych przypadkach wykrytych zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy na dzień zakończenia kontroli (30 lipca 2021 r.) postępowania w sprawie nałożenia kary były w toku (29 przypadków), a w 34 przypadkach postępowania zakończono nałożeniem opłat zamiast kar, co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 219-221, 600, 676)

MZDiK za samowolne zajęcie pasa drogowego naliczało kary, które wyniosły łącznie:

- 128,6 tys. zł w 2019 r., wpływy z tytułu kar wyniosły łącznie 106,1 tys. zł,
- 306,6 tys. zł w 2020 r., wpływy z tytułu kar wyniosły łącznie 50,7 tys. zł,
- 12,3 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca), wpływy z tytułu kar wyniosły łącznie 40,3 tys. zł.

Najwyższe kwotowo kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego w okresie objętym kontrolą dotyczyły zajęć pasa pod: reklamy zlokalizowane na słupach w gruncie (65 szt. reklam kara 192,3 tys. zł), wygrodzenie i zajęcie pasa pod parking strzeżony (w 2019 r. 36,9 tys. zł i w 2020 r. 47,1 tys. zł), ustawienie rusztowania na chodniku (11,6 tys. zł), prowadzenie robót budowlanych w pasie (9,6 tys. zł), reklamy w gruncie przy drogach: krajowej (20,9 tys. zł), ustawienie w pasie drogi kontenerów (6,8 tys. zł), poszerzenie nieruchomości własnej (4,5 tys. zł).

Badaniem objęto 25 decyzji o nałożeniu kar, w tym 9 decyzji wydanych w 2019 r. na łączną kwotę 87,9 tys. zł, 9 decyzji wydanych w 2020 r. na łączną kwotę 284,2 tys. zł oraz 7 decyzji wydanych w 2021 r. na łączną kwotę 9,1 tys. zł.

Najwyższa kara w wysokości 192,3 tys. zł, została nałożona 30 czerwca 2020 r. za umieszczenie w okresie od 12 października 2019 r. do 9 stycznia 2020 r. 65 dwustronnych reklam o różnej treści na słupach reklamowych przy drogach różnych kategorii. Ukarany wniósł odwołanie do SKO, które nie zostało uwzględnione z uwagi na przekroczony termin na wniesienie odwołania. Wobec braku wpłaty kary MZDiK naliczył odsetki za zwłokę od zaległości (3,6 tys. zł oraz doliczył koszty upomnień), wystąpił do ukaranego upomnienia (7 września 2020 r. i 10 grudnia 2020 r.) i wystawił tytuł wykonawczy przekazany do Naczelnika I Urzędu Skarbowego w Radomiu. Słupy reklamowe, na których umieszczone były reklamy zostały uprzątnięte z pasa. Do dnia zakończenia kontroli kara nie została opłacona.

Kolejne kary nałożone w 2019 r. w wysokości 36,9 tys. zł i w 2020 r. w wysokości 47,1 tys. zł za zajęcie 383 m² pasa drogowego pod parking strzeżony nie zostały uiszczone, a pas nie został przywrócony do stanu pierwotnego. MZDiK naliczył odsetki i wystawił upomnienia. Decyzja w sprawie nałożenia kary w wysokości 36,9 tys. zł za zajęcie 383 m² pasa pod parking w okresie od 30 maja 2019 r. do 9 grudnia 2019 r., tj. 193 dni (wg stawki 0,05 zł m² x 10) została wydana z datą

9 grudnia 2019 r., stała się ostateczna z dniem 23 stycznia 2020 r., upomnienie wysłano 18 lutego 2020 r. (odsetki 85,06 zł plus koszt upomnienia), tytuł wykonawczy wystawiony 12 czerwca 2020 r. przekazany do I Urzędu Skarbowego w Radomiu.

Decyzja za zajęcie 383 m² pasa pod parking w okresie od 10 grudnia 2019 r. do 11 sierpnia 2020 r. (246 dni) na kwotę 47 109 zł wydana 11 sierpnia 2020 r., stała się ostateczna 7 września 2020 r., upomnienie wystawiono 9 października 2020 r. (naliczono odsetki 139,39 zł plus koszt upomnienia), tytuł wykonawczy wystawiony 3 grudnia 2020 r. przekazany do I Urzędu Skarbowego w Radomiu.

(akta kontroli str. 75-82, 151-199, 216-249, 270-302, 618)

W 2019 r. SKO uchyliło decyzję MZDiK o nałożeniu kary za zajęcie pasa pod poszerzenie nieruchomości własnej i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu SKO wskazano m.in., że ogrodzenie powstało przed 1 października 1985 r., a zatem wg art. 38 ust 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych posiada ustawowe zezwolenie na lokalizację¹¹.

(akta kontroli str. 399-413)

Przeprowadzone 30 czerwca 2021 r. przez NIK oględziny pasa drogowego 5 miejsc, w których zajęto pas drogowy bez zgody zarządcy i za które MZDiK w 2021 r. nałożył kary na zajmujących pas drogowych wykazały, że w czterech przypadkach pas został przywrócony do stanu pierwotnego¹², w jednym, mimo wymierzenia kary, która została uregulowana, reklama pozostawała nielegalnie w pasie drogowym.

Zastępca Dyrektora MZDiK wyjaśnił, że postępowanie w sprawie tej reklamy zostało zakończone decyzją wydaną w styczniu 2021 r. z uwagi na przesunięcie reklamy poza pas, lecz wobec stwierdzenia nielegalnego zajęcia zostanie wszczęte kolejne postępowanie w sprawie nielegalnego umieszczenia reklamy w pasie drogowym

(akta kontroli str. 40-41, 161, 210-215)

Decyzje o nałożeniu kar przekazywano w formie wykazu z działu zarządzania pasem drogowym do działu księgowości MZDiK. Decyzje ewidencjonowano w księgach rachunkowych z datą, gdy decyzja stawała się ostateczna. W sytuacjach przekroczenia terminu płatności naliczano odsetki i wysyłano upomnienia. W sytuacji braku wpłaty kary po skutecznym doręczeniu upomnienia wystawiano tytuł wykonawczy w celu egzekucji należności.

(akta kontroli str. 17, 151-154, 270- 302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pracownicy MZDiK w toku czynności kontrolnych, po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi w postaci umieszczenia reklam na wysięgnikach w świetle pasa drogowego, wszczynali postępowania w przedmiocie wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, a nie w przedmiocie nałożenia kary. Działania takie były sprzeczne z dyspozycją określoną w przepisie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, zarządca drogi wymierza w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalanej, jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego.

¹¹ Dzień wejścia w życie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2020. poz 470 ze zm.)

¹² Ul. Kelles-Krauza, Kozienicka, Kielecka – zajęcie pod reklamy, ul. Sołtykowska zajęcie pod budowę zjazdu.

Po wszczęciu z urzędu postępowań w sprawie umieszczonych bez zgody zarządcy drogi reklam na wysięgnikach w świetle pasa drogowego Pracownicy MZDiK naliczali opłaty za reklamy zamiast kar w:

- 2019 r. naliczono opłaty w 24 przypadkach na łączną kwotę 7,9 tys. zł.
- 2020 r. naliczono opłaty w 9 przypadkach na 1,2 tys. zł,
- 2021 r. (do 30 czerwca) wyliczono jedną opłatę w wysokości 50,16 zł.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach są źródłem dochodów własnych gminy.

Dyrektor MZDiK nie nakładając kar określonych w przepisie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach spowodował uszczuplenie wpływów do budżetu miasta. Zaniżenie dochodów miasta wskutek naliczenia opłat zamiast wymierzenia kar w wysokości dziesięciokrotności tych opłat wyniosło w 2019 r. - 71,4 tys. zł, w 2020 r. - 11 tys. zł, w 2021 r.: 451 zł, razem 82,9 tys. zł.

Dyrektor MZDiK wyjaśnił, że: „Po kontroli NIK P/16/074 Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach¹⁴ zakończonyj w marcu 2017 r. wnioskiem pokontrolnym m.in. o podjęcie działań przewidzianych w przepisach ustawy o drogach publicznych dla Zarządcy dróg w odniesieniu do reklam nielegalnie umieszczonych w pasie drogowym w MZDiK przeprowadzono analizę prawną, w wyniku której stwierdzono, że użyte w art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych określenie pasa drogowego, jako wydzielonego liniami granicznymi gruntu wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią nie określa precyzyjnie przestrzeni nad powierzchnią pasa drogowego, a reklamy na wysięgnikach na budynkach nie powodują kolizji z podstawową funkcją chodnika. Wyjaśnił, że reklama stwierdzona w trakcie oględzin¹⁵ na wysięgniku zamocowanym na samodzielnej konstrukcji w gruncie została potraktowana odmiennie – wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary. (...) Wykładnia przepisów dotyczących kar administracyjnych powinna rozstrzygać wszelkie wątpliwości na korzyść stron, a procedując postępowania w przedmiocie wyliczenia opłat, a nie nałożenia kar, MZDiK kierował się zasadą postępowania administracyjnego informowania stron i uczestników postępowania, tak, by nie ponosili szkody z powodu nieznamośności prawa.(...)”

Zdaniem NIK informowanie przez MZDiK o konieczności uzyskiwania zezwoleń na umieszczenie w pasie drogi reklam na wysięgnikach było zasadne, jednak stosownie do przepisu art. 40 ust 12 ustawy o drogach publicznych faktyczne zajęcie pasa drogowego jest ustawową przesłanką nałożenia kary pieniężnej, a zatem w przypadku stwierdzenia takiego zdarzenia obowiązkiem zarządcy było wymierzenie kary niezależnie od tego, czy zajmujący pas drogowy miał świadomość, że zajmuje pas drogowy i powinien uzyskać stosowne zezwolenie.

Brak możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w sytuacji nielegalnego zajęcia pasa drogowego był wskazywany w uzasadnieniu każdej z przedstawionych do kontroli decyzji Dyrektora MZDiK o nałożeniu kary: *w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia organ nie może badać przyczyn ani oceniać stopnia winy czy miarkować wysokości wymierzanej kary. Samo stwierdzenie zajęcia pasa, brak wniosku o wydanie zezwolenia i jednocześnie stwierdzenie zajęcia skutkuje obowiązkiem dla organu wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa bez zezwolenia. Działanie polegające na naliczaniu opłat za*

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 38 ze zm.

¹⁴ P/16/ 074 Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach; LWA.410.029.03.2016

¹⁵ Przy ul. Wernera

reklamy umieszczone na wysięgnikach w świetle pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi było naruszeniem przepisu art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że za zajęcie pasa bez zezwolenia lub zawarcia umowy zarządca wymierza karę pieniężną. Świadczy także o dowolności postępowania MZDiK i nierównym traktowaniu podmiotów. We wszystkich innych przypadkach stwierdzenia przez MZDiK umieszczania reklam bez zezwolenia w pasie drogowym: w gruncie, w zieleńcach, na przyczepach, a także na wysięgniku zamocowanym na konstrukcji w gruncie, naliczane były kary z tego tytułu. Każde zajęcie pasa drogowego przez reklamę niezależnie od sposobu jej montażu wymaga pozwolenia zarządcy drogi, a za nielegalne zajęcie pasa drogowego na jego sprawcę należy nałożyć karę, a nie ustalać opłaty przewidziane w przypadku zajęcia pas drogowego za zgodą zarządcy drogi.

(akta kontroli str.42-62, 63-70, 72-82, 219, 314-382)

OCENA CZĄSTKOWA

MZDiK terminowo i uwzględniając zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego wydawał zezwolenia na zajęcia pasa drogowego. Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego zawierały wymagane przepisami elementy, a opłaty za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg naliczano zgodnie ze stawkami określonymi w uchwałach Rady Miasta.

Działaniem nielegalnym było nienakładanie przez MZDiK kar za umieszczenie w pasie drogowym reklam zamontowanych na wysięgnikach w świetle drogi bez zgody jej zarządcy.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Monitorowanie pasa drogowego

Dyrektor MZDiK określił w dwóch zarządzeniach¹⁶ zasady przeprowadzania przeglądów pasa drogowego oraz przeglądów dróg publicznych i wewnętrznych zarządzanych przez MZDiK.

W okresie objętym kontrolą pracownicy MZDiK przeprowadzili łącznie 2 783 kontrole pasa drogowego (1143 w 2019 r., 1075 w 2020 r. i 565 w 2021 r. do 30 czerwca), w tym 1405 kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego (556 w 2019 r., 617 w 2020 r. oraz 232 do 30 czerwca 2021 r.) oraz łącznie 5 kontroli przywrócenia pasa do stanu pierwotnego. W toku tych kontroli stwierdzono łącznie 186 zajęć pasa drogowego bez wymaganej zgody zarządcy drogi (90 w 2019 r., 43 w 2020 r. i 53 w 2021 r. do 30 czerwca).

Oględziny NIK pasa drogowego 20 ulic Radomia przeprowadzone w dniach 25 maja, 9, 15 i 30 czerwca wykazały obecność w pasie drogi 66 obiektów niezwiązanych z prowadzeniem ruchu (w tym 46 reklam zamontowanych na wysięgnikach w świetle drogi). Tylko 5 z tych 66 obiektów znajdowało się w pasie drogowym za zgodą zarządcy drogi. MZDiK nie udzielił zgody na umieszczenie w pasie drogi pozostałych 61 obiektów¹⁷.

¹⁶ Zarządzenie nr 28 Dyrektora MZDiK z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania kontroli pasa drogowego ulic krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych w granicach administracyjnych miasta Radomia w zakresie reklam zlokalizowanych w pasie drogowym; Zarządzenie Dyrektora MZDiK nr 79/A/NA/2013 r. z 1 października 2013 r. w sprawie zasad przeprowadzania przeglądów dróg publicznych i wewnętrznych w zarządzie MZDiK.

¹⁷ W tym: 18 szt. reklam umieszczonych na wysięgnikach w świetle drogi przy ul. Focha, 10 szt. przy ul. Malczewskiego, 8 szt. przy ul. Podwalnej, po jednej przy ul. Wernera i Lekarskiej, 10 szt. przy ul. Struga, zajęcie pasa drogowego pod ogrodzenie i kontenery przy ulicy Szwarlikowskiej, ogródki restauracji przy ul. Żeromskiego, których powierzchnia była większa niż określona w zgodzie; 2 reklamy w pasie przy ul. Podwalnej na ogrodzeniu, 2 reklamy w pasie drogi przy ul. Warszawskiej na samochodzie, 3 reklamy w pasie przy ul. M. Fołtyn i jedna przy ul. Kierzkowskiej, pawilony handlowe i lodówki, stoisko z truskawkami na chodniku przy ul. Poniatowskiego).

(akta kontroli str. 30-41)

W sprawie wykrytych w toku oględzin NIK obiektów umieszczonych w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi Dyrektor MZDiK wyjaśnił m.in., że: „Po przeprowadzeniu ponownej kontroli pasa drogowego (po oględzinach NIK) (...) i dokonaniu szczegółowych pomiarów zostały wszczęte postępowania administracyjne w sprawie naliczenia opłat za zajęcie pasa drogowego oraz przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego w przypadku reklam umieszczonych bez zachowania skrajni drogowej pionowej. W sprawie reklamy na wysięgniku zamontowanym do podłoża zostało wszczęte postępowanie w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ była zamontowana na konstrukcji w gruncie. W sprawie wygradzenia ulicy Szwarlikowskiej Dyrektor wyjaśnił, że podjął czynności w celu ustalenia, kto dokonał wygradzenia w pasie drogowym (...). W przypadku ogródka sezonowego, który zajmował większą powierzchnię pasa przy ul. Żeromskiego niż określona w zgodzie na zajęcie pasa i zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie naliczenia kary za zajęcie większej powierzchni pasa drogowego w trybie art. 40 ustawy o drogach publicznych. (...) Pawilon handlowy z lodówką przy ul. Lekarskiej został częściowo umieszczony w pasie drogowym, a częściowo na gruncie prywatnym, lodówka w całości w pasie drogowym, obydwa obiekty bez zezwolenia, MZDiK ustala dane właściciela obiektów, podobnie jak stoiska z truskawkami rozstawionego bez zgody zarządcy.”

(akta kontroli str. 42-76, 151-152, 212-220, 254-269)

Pracownicy MZDiK weryfikowali i dokumentowali przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego w protokołach odbioru pasa po zakończeniu prac objętych wydanym zezwoleniem. Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentacji 15 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu: przebudowy kanalizacji sanitarnej i wodociągowej, budowy przyłączy do węzłów sieci ciepłowniczej oraz modernizacji tej sieci, a także protokołów odbioru po zakończeniu tych robót wykazała, że prace kończono terminowo i odbierano je bez uwag. Protokolarny odbiór pasa po robotach następował średnio od 6 do 14 dni po zakończeniu prac objętych zezwoleniem.

Oględziny NIK w dniach 25 maja, 9, 15 i 30 czerwca 15 ww. odcinków dróg, na których prowadzono prace niezwiązane z prowadzeniem ruchu drogowego, w większości przypadków potwierdziły przywrócenie pasa drogowego do poprzedniej użyteczności po zakończeniu zajęcia. W 5 przypadkach stwierdzono nieliczne usterki w nawierzchni dróg m.in.: wytarte uszczelnienia łączów nawierzchni, uszkodzenia krawężników, ubytki na łączeniach nawierzchni.

Dyrektor MZDiK w sprawie odtworzenia pasa drogowego wyjaśnił m.in., że stwierdzone usterki zostaną usunięte, a uszkodzenia krawężników w postaci ubytków krawędzi powstały w wyniku użytkowania drogi.

(akta kontroli str. 40-70, 259-269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

MZDiK nierzetelnie monitorował pas drogowy w celu wykrycia zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. W okresie, który upłynął od zakończenia poprzedniej kontroli NIK, tj. od 2017 r.¹⁸, MZDiK nie wyeliminował z pasa drogowego nielegalnie umieszczonych reklam na wysięgnikach pozostających w świetle pasa drogowego. Kontrola NIK wykazała, że 92 % obiektów umieszczonych w pasie drogi

¹⁸ P/16/ 074 Kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach; LWA.410.029.03.2016.

na poddanych oględzinom ulicach nie posiadało zezwolenia zarządcy drogi na jego zajęcie.

Dyrektor MZDiK wyjaśnił, że w ramach posiadanych zasobów kadrowych w dziale zarządzania pasem w 2017 r., tj. 8 osób, obowiązki dotyczące kontroli umieszczania reklam w pasie drogowym na wysięgnikach na ścianach budynków powierzone były jednemu pracownikowi. Dynamikę prowadzonych przez MZDiK postępowań spowolniło ogłoszenie stanu epidemii w 2020 r. oraz czasowe zawieszenie biegu terminów administracyjnych. W okresie od zakończenia poprzedniej kontroli NIK, MZDiK miał trudności z zatrudnieniem nowych pracowników, mimo wielokrotnie ogłaszanych konkursów, wystąpiła rotacja pracowników (emerytura, odejście z pracy, przejście do innego działu) oraz konieczność zwolnienia pracownika z powodu nienależytego wykonywania obowiązków. Obecnie w dziale zatrudnionych jest 10 osób, jednak ilość spraw pozwala na powierzenie tylko jednej osobie realizacji spraw związanych z umieszczeniem reklam w pasie drogi. Z uwagi na ograniczenia lokalowe i brak możliwości sfinansowania dodatkowych etatów w ramach posiadanego budżetu nie ma możliwości wyznaczenia dodatkowych pracowników do realizacji ww. zadań. Ponadto reklamy umieszczone w gruncie podlegają systematycznemu monitorowaniu i wszczynane są postępowania administracyjne w trybie ustawy o drogach publicznych.

Ustalenia kontroli wykazały, że prowadzony przez MZDiK monitoring dróg nie był skuteczny, a zapewnienie wystarczającego stanu zatrudnienia do realizacji zadań związanych z monitorowaniem zajętości pasa drogowego było obowiązkiem dyrektora MZDiK.

(akta kontroli str. 604-605)

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola NIK wykazała, że prawie wszystkie obiekty umieszczone w pasie drogi na poddanych oględzinom ulicach nie posiadały zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego, co świadczy o niskiej jakości prowadzonego monitoringu dróg. Konsekwencją braku rzetelnych działań MZDiK w zakresie wykrywania nielegalnych zajęć pasa drogowego były liczne obiekty niestanowiące infrastruktury drogowej umieszczone w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi, których usytuowanie w pasie drogi mogło stanowić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz swobody poruszania się po drodze, a przy tym za umieszczenie tych obiektów w pasie drogi nie wniesiono opłaty za zajęcie pasa drogowego, przez co dopuszczono do uszczuplenia dochodów miasta.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zaprzestanie legalizacji zajęć pasa drogowego dokonywanych bez zezwolenia zarządcy drogi i bezwzględne nakładanie kar za umieszczenie obiektów bez zgody zarządcy drogi.
2. Wprowadzenie mechanizmu monitorowania sieci drogowej zapewniającego wykrywanie zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy oraz nieprzestrzegania warunków wydanych zezwoleń.

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

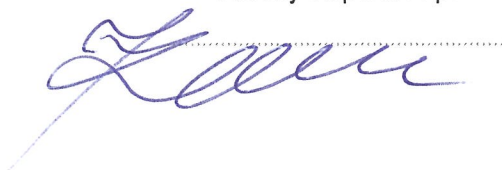
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 20 sierpnia 2021 r.

Kontroler

Iwona Zubrzycka-Wasil

Starszy inspektor kp.



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektor

Marek Maj


podpis