



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.005.05.2021

Pan Tomasz Żulewski
Dyrektor
Miejski Zarząd Dróg w Płocku
ul. Bielska 9/11
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 Zarządzanie pasem drogowym w miastach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg w Płocku (dalej: MZD) ul. Bielska 9/11, 09-400 Płock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żulewski – Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Płocku od dnia 2 lutego 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Kornel Drabarek – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/29/2021 z 6 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny czy zarządcy dróg rzetelnie i efektywnie zarządzali pasem drogowym.
Zakres kontroli	Ocenie podlegało: – 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.

Kontrolą objęto lata 2019 – 2021 do dnia zakończenia kontroli.

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	MZD rzetelnie i efektywnie realizował zadania dotyczące zarządzania pasem drogowym, m.in. terminowo wydawano decyzje administracyjne³ zezwalające na zajęcie pasa drogowego na zarządzanych drogach i decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami w tym zakresie naliczano w nich opłaty za zajęcie pasa drogowego i kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. MZD był przygotowany do realizacji zadań związanych z pobieraniem opłat za użytkowanie pasa drogowego, m.in. poprzez utworzenie wieloosobowych stanowisk do spraw: kontroli pasa drogowego, administrowania pasem drogowym i księgowości. W okresie objętym kontrolą MZD nałożył opłaty za zajęcia pasa drogowego na kwotę ogółem 13 198,2 tys. zł, a wpływy z tego tytułu wyniosły 10 850,1 tys. zł, tj. 82,2%.
--------------	---

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.

³ Decyzje administracyjne w sprawach zezwoleń na zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia były wydawane przez pracowników MZD na podstawie stosownych upoważnień Prezydenta Miasta Płocka.

MZD monitorował pas drogowy, a w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia nakładał administracyjne kary pieniężne – w okresie objętym kontrolą nałożono kary w kwocie 579,2 tys. zł, a wyegzekwowano kwotę 197,7 tys. zł, tj. 34,1%.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku skutecznych działań w celu natychmiastowego (po nastaniu sprzyjających warunków po okresie zimowym w 2021 r.) przystąpienia przez zobowiązany do tego podmiot do odtworzenia nawierzchni takiego typu jak w stanie pierwotnym na 20 odcinkach dróg, chodników i ścieżek rowerowych po zajęciach pasa drogowego;
- zaniechania egzekwowania od podmiotów, którym wydano decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego pod umieszczenie reklam, obowiązku zamieszczenia na tych reklamach nazwy podmiotu i nr decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego;
- nierzetelnego sporządzenia protokołu odbioru odtworzenia nawierzchni, poprzez nie zawarcie w nim informacji, że nie odtworzono oznakowania poziomego (w czterech lokalizacjach);
- naliczenia (w jednym przypadku) opłaty za zajęcie pasa drogowego (w kwocie 3,6 tys. zł) pomimo tego, że MZD nie wyraził zgody na to zajęcie.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego.

MZD w okresie objętym kontrolą zarządzał 277,6 km dróg⁵ (z tego: 177,1 km dróg gminnych, 49,7 km dróg powiatowych, 21,7 km dróg wojewódzkich i 29,1 km dróg krajowych), obejmującymi łącznie 443 ulice. Zadania związane z pobieraniem opłat za użytkowanie pasa drogowego oraz nakładaniem kar były realizowane przez wieloosobowe stanowisko ds. kontroli pasa drogowego i wieloosobowe stanowisko ds. administrowania pasem drogowym. Natomiast zadania związane z ewidencjonowaniem i poborem opłat i kar wykonywało wieloosobowe stanowisko ds. księgowości.

MZD uzyskiwał informacje dotyczące potencjalnych nieprawidłowości w pasie drogowym od mieszkańców, Straży Miejskiej, Policji oraz pracowników Urzędu Miasta Płocka. Ponadto, każdy z pracowników MZD był zobowiązany do zgłaszania swoich obserwacji, w tym nieprawidłowości. MZD podejmował działania w celu zapobieżenia nielegalnym zajęciom pasa drogowego, polegające np. na umieszczaniu - na druku wniosku o odbiór odpadów komunalnych i rozbiórkowych - informacji o procedurze związanej z zajęciem pasa drogowego poprzez ustawienie worków „big-bag”.

W MZD prowadzono rejestry wydawanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i decyzji w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Nie prowadzono natomiast rejestru wniosków o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Liczba ta nie uległa zmianom w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.

(wnioski te były rejestrowane w dzienniku korespondencji wraz z pozostałą korespondencją).

Do opracowania projektów decyzji administracyjnych w sprawach zezwoleń na zajęcia pasa drogowego stosowano w MZD program komputerowy (licencja na cztery stanowiska). Szablon decyzji w używanym programie komputerowym podlegał uzupełnieniu m.in. o nazwę ulicy, wymiary i termin zajęcia oraz inne dane wynikające z wniosku. Program ten nie był stosowany (ze względu na zbyt duży zakres zmian w szablonie) do wystawiania decyzji w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych, zezwoleń na umieszczenie w pasie drogowym reklam oraz decyzji, w których jednocześnie zezwalano i nie zezwalano na zajęcia pasa drogowego.

W okresie objętym kontrolą do MZD nie złożono żadnego wniosku w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w trybie przyspieszonym, stosownie do art. 54 ust. 9 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁶.

(akta kontroli str. 910, 1221-1222, 1681-1684)

Mieszkańcy Płocka i inne zainteresowane osoby i podmioty mogły uzyskać informacje o konieczności uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz wzory niezbędnych dokumentów w tym zakresie na stronie internetowej MZD.

(akta kontroli str. 1815-1816)

Wszystkie drogi będące w zarządzie MZD były zaewidencjonowane, a prowadzona ewidencja (analizą objęto 15 ulic o łącznej długości ponad 11 km) pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. W MZD terminowo przeprowadzano wymagane przeglądy (roczne i pięcioletnie⁷) i prawidłowo prowadzono książki zarządzanych dróg. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków dokonywania przez MZD zwrotu opłat za zajęcie pasa drogowego, którego powodem byłoby niewyznaczenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli str. 10, 863-864, 1204-1214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

MZD był przygotowany do realizacji zadań związanych z pobieraniem opłat za użytkowanie pasa drogowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) do MZD wpłynęło łącznie 2227 wniosków⁸ o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, wydano łącznie 3051 decyzji⁹ dotyczących zajęcia pasa drogowego. Większa liczba wydanych decyzji niż złożonych wniosków wynikała z tego, że na podstawie jednego wniosku wydawano dwie decyzje - dotyczyło to tylko wniosków o wydanie decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem robót w pasie drogowym i umieszczeniem w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Były to decyzje: o zezwoleniu bądź o odmowie wydania zezwolenia na zajęcie pasa w związku

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 777 ze zm.

⁷ Analiza wykazała także, że wszystkie 15 wybranych dróg (ulic) posiadało przeglądy: 5-letni i roczny, wykonane w 2020 r.

⁸ Odpowiednio 784, 964 i 479 wniosków.

⁹ Odpowiednio 1248, 1141 i 662.

z wykonywaniem robót i o zezwoleniu bądź o odmowie zezwolenia na umieszczenie urządzeń w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 10, 180)

Analiza 12 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, które zostały rozpatrzone negatywnie wykazała, że przyczyną odmowy we wszystkich przypadkach było to, że wnioskodawca wnosił o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego z datą wsteczną¹⁰. W przypadku ww. wniosków, po stwierdzeniu zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, MZD wydał 11 decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej na łączną kwotę 6,7 tys. zł (kary zostały naliczone w prawidłowej wysokości) i jedną decyzję o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (w tym przypadku, po decyzji o odmowie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, została wydana kolejna decyzja, tym razem o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i o ustaleniu opłaty za zajęcie pasa drogowego). Uzasadnieniem do odstąpienia od nałożenia ww. kary, wskazanym w decyzji, była znikoma waga naruszenia prawa oraz fakt, że strona zaprzestała tego naruszenia (złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na umieszczenie sieci wodociągowej na kolejny okres).

(akta kontroli str. 62-154, 1121-1123, 1216-1220)

Szczegółowe badanie wybranych 32 decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego wykazało, że zostały one wydane terminowo (średni czas na wydanie decyzji w tych sprawach wyniósł 8 dni¹¹), zawierały wymagane przepisami elementy decyzji (określone w art. 107 kpa), a zastosowane stawki opłat były zgodne z określonymi uchwałami organu stanowiącego¹².

(akta kontroli str. 155-386, 983-993, 1124-1188, 1812)

W latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) do MZD nie wpłynęła żadna skarga związana z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 7-9)

2.2. W okresie 2019-2021 MZD nie zawierał umów na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

(akta kontroli str. 10)

Analizie poddano realizację postanowień umowy¹³ z dnia 31 grudnia 2020 r. na zajęcie pasa drogowego ulic miasta Płocka pod stacje rowerowe związane z systemem Płockiego Roweru Miejskiego, zawartą na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴ - dalej: ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z tą umową MZD zezwolił na zajęcie pasa drogowego pod stacje rowerowe w 25 lokalizacjach (stacje miejskie), 11 lokalizacjach (stacje patronackie PKN Orlen) i w jednej lokalizacji (stacja patronacka Mazovia). Stacje te

¹⁰ Zgodnie z wyrokiem z dnia 4 grudnia 2006 r. WSA w Warszawie VI SA/Wa 1598/06: organ może wydać decyzję najwcześniej od daty złożenia wniosku przy założeniu, że wniosek spełnia wymogi formalne.

¹¹ Analiza objęła datę wydania decyzji i datę wniosku.

¹² Były to następujące uchwały Rady Miasta Płocka: uchwała Nr 465/XXIII/04 Rady Miasta Płocka z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłaty za 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka, uchwała Nr 267/XIV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka, uchwała nr 343/XVIII/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 267/XIV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka i uchwała nr 377/XXI/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 267/XIV/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka.

¹³ Nr 12/MZD/2020.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 1005.

zajmowały łącznie powierzchnię 1224 m², a biorący przyjął ten teren w nieodpłatne używanie jako teren niezbędny w celu przygotowania i realizacji świadczenia usługi związanej z systemem Płockiego Roweru Miejskiego. Umowa została zawarta na okres od 1 stycznia 2021 do 31 grudnia 2022 r. Usługa polegająca na „Uruchomieniu, zarządzaniu i eksploatacji systemu Płockiego Roweru Miejskiego w latach 2021-2022” była realizowana na podstawie umowy zawartej przez MZD w dniu 26 lutego 2021 r. z tym samym podmiotem, z którym zawarto umowę z dnia 31 grudnia 2020 r. na zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z postanowieniami umowy z dnia 26 lutego 2021 r., uruchomienie w pełni funkcjonalnego i dostępnego dla klientów systemu Płockiego Roweru Miejskiego miało nastąpić od 1 kwietnia 2021 r., jednak od tego dnia nie uruchomiono 11 stacji patronackich PKN Orlen (o łącznej powierzchni zajęcia pasa drogowego 371,25 m² – 11 stacji po 33,75m²). Stacje te zostały uruchomione dopiero 23 czerwca 2021 r. Za okres od 1 kwietnia do 23 czerwca 2021 r., w którym zajęto pas drogowy pod ww. stacje, MZD nie naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego lub kary za zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia¹⁵. Powodem prawie trzymiesięcznego opóźnienia w uruchomieniu 11 stacji rowerowych była nieudana próba przekazania przez PKN Orlen ww. stacji na rzecz Miasta Płocka, a następnie negocjacje pomiędzy PKN Orlen, a operatorem systemu Płockiego Roweru Miejskiego¹⁶.

Nieuruchomienie ww. stacji wraz z początkiem sezonu rowerowego spowodowało liczne zapytania mieszkańców, kierowane do MZD, a także powstanie publikacji medialnych opisujących ww. sytuację.

(akta kontroli str. 865-909, 1225-1226, 1434-1440, 1563-1653, 1702)

2.3. W okresie objętym kontrolą MZD nałożył 174 kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, z tego w 2019 r. – 56 kar, w 2020 r. – 54 kary i w I półroczu 2021 r. – 64 kary. W MZD prowadzono rejestr decyzji o nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

Analiza wybranych 25 decyzji w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych wykazała, że decyzje te zawierały elementy wymagane przepisami (określone w art. 107 kpa), a zastosowane kary były prawidłowo obliczone (zgodnie z przepisami i uchwałami organu stanowiącego).

(akta kontroli str. 910-982, 1680, 1806-1807)

2.4. Nie stwierdzono przypadków tzw. „legalizacji” zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia. W jednym przypadku MZD odstąpił od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia.

Po stwierdzeniu, że przekroczono powierzchnię i czas zajęcia pasa drogowego, wszczynano postępowania administracyjne, a następnie wydawane były decyzje o nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. MZD stwierdził 80 nielegalnych zajęć pasa drogowego, z tego w 2019 r. – 37, w 2020 r. – 26 i w I półroczu 2021 r. – 17.

(akta kontroli str. 1204, 1813-1814)

2.5. Łączna kwota naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego wyniosła w okresie objętym kontrolą 13 198,2 tys. zł, z tego w 2019 r. – 4571,4 tys. zł, w 2020 r. –

¹⁵ Opłat za zajęcie tego pasa drogowego mogła wynieść (przy przyjęciu stawki 1,50 zł za m² – załącznik do uchwały Rady Miasta Płocka z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Płocka x 11 stacji X 33,75m² X 83 dni zajęcia) 46 220,63 zł, a kara za zajęcie bez zezwolenia 462 206,30 zł.

¹⁶ Zgodnie z informacją uzyskaną z PKN Orlen: „będąca podstawą zaangażowania tej firmy umowa (...) obowiązywała do 31 marca 2021 r. Decyzją biznesową zdecydowano o przedłużeniu umowy w formie kolejnego aneksu, co wymagało zorganizowania i przejścia całej procedury zakupowej obowiązującej w Spółce (w tym renegocjacji warunków) oraz pozyskanie wewnętrznych zgód korporacyjnych.”

4616,4 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 4010,4 tys. zł. W latach 2019-2021 (I półrocze) wniesiono opłaty w kwocie 10 850,1 tys. zł, tj. 82,2 % kwoty naliczonych opłat, z tego w 2019 r. – 3470,4 tys. zł, w 2020 r. – 3713,3 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 3666,4 tys. zł.

Łączna kwota naliczonych kar wyniosła 579,2 tys. zł, z tego w 2019 r. – 365,5 tys. zł, w 2020 – 164,4 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 49,3 tys. zł. Łączna kwota wniesionych kar (w tym w wyniku prowadzonej egzekucji) wyniosła w okresie objętym kontrolą 197,7 tys. zł, co stanowiło 34,1% kar naliczonych w tym okresie. Przyczyną niskiej ściągłości naliczonych kar było m.in. nieustalenie majątku dłużników, nieskuteczne zajęcia rachunków bankowych i świadczeń pieniężnych (m.in. z ZUS) oraz zbieg egzekucji sądowej z administracyjną.

(akta kontroli str. 1680)

2.6. Analiza 10 postępowań dotyczących egzekucji należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę zaległości wynoszącą 372,9 tys. zł¹⁷ wykazała m.in., że MZD po upływie terminu wykonania przez dłużnika obowiązku zapłaty i niedokonaniu tej zapłaty, bezzwłocznie przysyłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, a dłużnicy byli obciążani kosztami upomnienia. W przypadku nieotrzymania wpłaty MZD bezzwłocznie wystawiał tytuły wykonawcze w celu wszczęcia egzekucji przez organ egzekucyjny.

(akta kontroli str. 1808-1811)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Decyzją¹⁸ z 20 lutego 2019 r. za zajęcie pasa drogowego ul. Bielskiej (droga kategorii krajowej) w okresie 2 grudnia 2017 r. – 10 stycznia 2019 r. (405 dni) ustalono opłatę (w kwocie 3,6 tys. zł), podczas gdy wcześniej – decyzją¹⁹ z dnia 14 stycznia 2019 r. nie wyrażono zgody na powyższe zajęcie pasa drogowego. Ustalenie tej opłaty stanowiło naruszenie art. 40 ust. 11 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym: „Opłatę, o której mowa w ust. 3, ustala, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy zarządca drogi przy udzielaniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego”.

Dyrektor MZD wyjaśnił, m.in., że „Decyzją nr 95/U/19 z dnia 14 stycznia 2019 r. organ nie zezwolił na zajęcie pasa drogowego, gdyż wniosek został złożony po terminie przedmiotowego zajęcia. Zgodnie z art. 189f § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego odstąpiono od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jednak pomimo odstąpienia od naliczenia kary, zajęcie pasa drogowego w okresie od 02.12.2017 r. do 10.01.2019 r. było i dlatego została naliczona opłata za to zajęcie. Odstąpienie od naliczenia kary nie zwalnia strony z opłat za zajęcie pasa drogowego, które cały czas trwały. Nienaliczenie ww. opłaty spowodowałoby pewnego rodzaju bonus dla strony w postaci braku poniesienia jakichkolwiek opłat pomimo, iż zajmowała ona pas drogowy nielegalnie. (...)” NIK nie podziela argumentów powyższych wyjaśnień, ponieważ art. 40 ust. 11 ustawy o drogach publicznych wyraźnie wskazuje, że opłatę ustala się przy udzieleniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, co w tym przypadku nie miało miejsca.

(akta kontroli str. 1216-1220, 1223-1226)

¹⁷ Wg stanu na 7 lipca 2021 r.

¹⁸ Nr 380/U/219.

¹⁹ Nr 95/U/19.

OCENA CZĄSTKOWA	NIK pozytywnie ocenia naliczanie i pobieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego przez kontrolowaną jednostkę. Ustalona w toku kontroli nieprawidłowość nie miała zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.
OBSZAR	3. Monitorowanie pasa drogowego.
Opis stanu faktycznego	3.1. W MZD nie opracowano odrębnej procedury opisującej sposób monitorowania (w tym kontroli) pasa drogowego. Kontrole pasa drogowego odbywały się w trakcie „objazdów ulic”, wykonywanych przez pracowników MZD. Wyjazdy te były ewidencjonowane w zeszycie wyjść służbowych prowadzonym w MZD, w którym podawano m.in. imię i nazwisko pracownika i cel wyjścia (np. kontrola, odbiory po awariach itp.). W okresie objętym kontrolą MZD przeprowadził 421 kontroli pasa drogowego (z tego w 2019 r. – 219 kontroli, w 2020 r. – 128 kontroli i w I półroczu 2021 r. - 74 kontrole). Ponadto przeprowadzono 1803 kontrole dotyczące przestrzegania warunków wydanych decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego. MZD stwierdził 80 nielegalnych zajęć pasa drogowego, z tego w 2019 r. – 37, w 2020 r. – 26 i w I półroczu 2021 r. – 17. Analiza 15 protokołów z kontroli stwierdzających bezprawne zajęcie pasa drogowego i działań podjętych po przeprowadzeniu tych kontroli wykazała, że we wszystkich sprawach wydane zostały decyzje w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych (z tego 14 decyzji na kwotę 61,9 tys. zł, od których nie złożono odwołań²⁰). (akta kontroli str. 783-843, 1744-1794, 1813-1814) W toku oględzin NIK przeprowadzonych 25 maja 2021 r., 17 i 24 czerwca 2021 r. oraz 8 lipca 2021 r. na ulicach Miasta Płocka stwierdzono lokalizację w pasie drogi 58 obiektów, w tym: – 33 reklam (w tym 1 bez zezwolenia - w związku z jej umieszczeniem MZD wszczął postępowanie przed przeprowadzeniem oględzin); – 7 kontenerów na odpady komunalne (wszystkie bez zezwolenia²¹ - wszczęto postępowanie po przeprowadzonych przez NIK oględzinach²²); – jednego ogródka restauracyjnego (bez zezwolenia - MZD wszczął postępowanie po oględzinach NIK i wydał decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 216 zł – decyzja to została odebrana przez stronę 5 lipca 2021 r.); – jedno miejsce, gdzie prowadzono prace w obrębie drogi (z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego);

²⁰ W jednym przypadku w trakcie kontroli NIK w MZD prowadzone było postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia sprawcy nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Sprawa dotyczyła zajęcia pasa drogowego pod worek na odpady typu „Big-bag” w dniu 22.08.2020 r. na ul. Strzeleckiej. MZD wydał w tej sprawie (w dniu 22.09.2020 r.) decyzję nr 45/K/20 o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej podmiotowi, który ustawił (na zlecenie) ww. worek. Decyzja ta została następnie uchylona, a sprawa została przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku (decyzja znak: KO-978/4107/61/20 z 30 grudnia 2020 r.). MZD, pomimo podejmowanych w tym zakresie działań, dotychczas nie ustalił osoby, która zleciła ustawienie ww. worka.

²¹ Kwota kary za jeden dzień – 130,80 zł.

²² Wg stanu na dzień 9 lipca 2021 r. w MZD trwało postępowanie dotyczące wyjaśnienia, jaki podmiot był odpowiedzialny za zajęcie pasa drogowego.

- jednego kontenera budowlanego (umieszczonego bez zezwolenia – w związku z umieszczeniem tego kontenera MZD wszczął postępowanie przed przeprowadzeniem oględzin NIK);
- 15 innych obiektów (m.in. obiektu wystawionego na sprzedaż, który został umieszczony w pasie drogowym bez zezwolenia - MZD wszczął postępowanie po oględzinach NIK i nałożył administracyjną karę pieniężną w kwocie 164,40 zł – strona odebrała decyzję w tej sprawie 7 lipca 2021 r.), w tym miejsc przywrócenia nawierzchni do stanu pierwotnego²³.

Poddane oględzinom reklamy (łącznie 32 szt. – umieszczone w pasie drogowym na podstawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego) nie posiadały identyfikatora, zawierającego nazwę właściciela nośnika lub jego operatora oraz numeru decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, pomimo tego, że było to wymagane zgodnie z postanowieniem pkt 9 załącznika do zarządzenia nr 967/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 14 października 2011 r. w sprawie: zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych dróg publicznych miasta Płocka i że pouczenie o konieczności zamieszczenia tych danych było każdorazowo zamieszczane w decyzjach administracyjnych.

(akta kontroli str. 19-60, 1189-1203, 1272-1433, 1558-1562, 1681-1685)

3.2. W okresie objętym kontrolą MZD przeprowadził 1293 kontrole przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

Do 15 czerwca 2021 r. MZD nie wyegzekwował od Wodociągów Płockich przystąpienia do przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego po awaryjnych zajęciach tego pasa (po wykonaniu nawierzchni tymczasowej w okresie zimowym 2020/2021). Dotyczyło to łącznie 20 lokalizacji, m.in. na ulicach: Nowy Rynek, Szpitalnej, Kazimierza Wielkiego, Bielskiej, Obrońców Westerplatte.

Ww. nawierzchnie były odtwarzane przez Wodociągi Płockie od 15 do 24 czerwca 2021 r. (24 czerwca 2021 r. spisano dwa protokoły odbioru terenu po odtworzeniu docelowym, dotyczących łącznie 20 lokalizacji – z tego w przypadku 16 lokalizacji odebrano teren bez uwag, a w przypadku 4 lokalizacji sformułowano uwagi (dotyczące użycia niewłaściwej masy do odtworzenia ścieżki rowerowej w dwu lokalizacjach, zablokowania odpływu wody i braku wypełnienia szczelin) z terminem ich usunięcia – 7 dni, który został przez wykonawcę dotrzymany²⁴.

(akta kontroli str. 11, 1225-1226, 1441-1535, 1691-1700, 1718-1743)

3.3. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków stwierdzenia przez MZD umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 863-864)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 15 czerwca 2021 r. MZD nie wyegzekwował przystąpienia przez Wodociągi Płockie do przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego po zajęciach tego pasa w okresie zimowym (w zimie wykonano nawierzchnię tymczasową w 20 lokalizacjach. Było to niezgodne z postanowieniem pkt 2.2.13 i 3.4.9 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1313/2020 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie:

²³ Część z tych miejsc została poddana oględzinom kilkakrotnie.

²⁴ Odbioru tych prac dokonano w dniu 13 lipca 2021 r.

Instrukcji wykonania prac związanych z odtworzeniem nawierzchni w obrębie pasa drogowego naruszonych w wyniku robót kanalizacyjnych, wodociągowych, ciepłowniczych, gazociągowych, elektrycznych, telekomunikacyjnych itp. oraz prac związanych z regulacją wysokościową urządzeń uzbrojenia podziemnego, które stanowią „po nastaniu sprzyjających warunków atmosferycznych należy natychmiast przystąpić do odtworzenia nawierzchni takiego typu jak w stanie pierwotnym”.

Dyrektor MZD wyjaśnił: „MZD w Płocku podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego po awariach poprzez interwencję telefoniczną u osób odpowiedzialnych za nadzór awarii ze strony Wodociągów Płockich jak i wykonawcy przedmiotowych robót. Niemniej jednak nie było możliwości realizacji powyższego, gdyż nie pozwalały na to warunki atmosferyczne, a także braki w dostępie do masy bitumicznej. Brak jest pisemnej korespondencji w tym zakresie”. Dyrektor MZD wyjaśnił także, że zgodnie z informacją uzyskaną od wykonawcy robót przedmiotowe odtworzenia nie zostały wcześniej wykonane w związku z brakiem masy bitumicznej niezbędnej do ich wykonania. W chwili uzyskania powyższego materiału wykonawca bezzwłocznie przystąpił do realizacji odtworzeń po awariach. Ponadto, wykonawca ww. prac (działający na zlecenie Wodociągów Płockich) wskazał na brak sprzyjających warunków atmosferycznych do ich wykonania (temperatura otoczenia w ciągu doby nie niższa od +5°C, częste opady deszczu i deszczu ze śniegiem oraz silne wiatry) w okresie marzec-maj 2021 r., co według niego również miało wpływ na uniemożliwienie wykonania nawierzchni asfaltowych. W piśmie²⁵ skierowanym przez ww. wykonawcę do MZD wskazano m.in., że: „Specyfikacja techniczna „Remontu cząstkowego nawierzchni bitumicznych” w kwestii wbudowania mieszanki mineralno-asfaltowej powołuje się na wymagania techniczne WT-2 2014 i WT-2 2016. Wytyczne te zalecają wbudować mieszankę w sprzyjających warunkach atmosferycznych, wówczas gdy temperatura otoczenia w ciągu doby nie jest niższa od +5° C dla warstwy ścieralnej o grubości powyżej 3 cm. Nie dopuszcza się wbudowania mieszanki mineralno-asfaltowej podczas opadów atmosferycznych i silnego wiatru przekraczającego 16m/s.”

NIK nie podziela powyższych argumentów, ponieważ z uzyskanych informacji od podmiotów gospodarczych prowadzących działalność polegającą na produkcji lub sprzedaży masy bitumicznej w okolicach Płocka²⁶ wynika, że w okresie marzec – maj 2021 nie było utrudnień w nabyciu od tych podmiotów masy bitumicznej i jej dostępności. Również warunki pogodowe w maju i na początku czerwca 2021 r. nie przekraczały granicznych wartości²⁷, na które powoływał się, w piśmie do MZD, wykonawca prac.

(akta kontroli str. 1225-1226, 1441-1546, 1536-1546, 1685-1687, 1705-1709)

2. Dokonanie (24 czerwca 2021 r.) protokolarnego odbioru terenu pasa drogi po odtworzeniu docelowym łącznie w 16 lokalizacjach, pomimo tego, że w przypadku czterech z tych lokalizacji (ul. Nowy Rynek 2, Szpitalna,

²⁵ Z dnia 10 czerwca 2021 r.

²⁶ W promieniu do 100 km od Płocka.

²⁷ Np. w okresie od 10 do 13 maja 2021 r. temperatura miała wynosić (wg załączonej przez wykonawcę prognozy) od 19 do 23 stopni C w dzień i od 10 do 13 stopni C w nocy, nie prognozowano opadów, a siła wiatru miała wynosić od 16,25 km/h do 29,5 km/h (co nie przekraczało wartości 16 m/s – czyli 57,6 km/h – wykonawca wskazywał, że prędkość wiatru przy wykonywaniu prac nie może przekraczać ww. wartości). Wg danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej w okresie od 10 do 13 maja 2021 r. siła wiatru nie przekraczała w Płocku 6 m/s, a temperatura w ww. okresie wynosiła od 8,4 do 26,7 stopni C (we wskazanym okresie nie zanotowano opadów).

Szarych Szeregów 4 oraz Obrońców Westerplatte 7/9) nie odtworzono²⁸ oznakowania poziomego (w tym m.in. na ul. Nowy Rynek 2 oznakowania przejścia dla pieszych). Stwierdzenie w protokole odbioru, że teren został doprowadzony do stanu pierwotnego było niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ wykonane odtworzenie nie spełniało wymogów określonych w pkt 7.1. załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1313/2020 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 18 lutego 2020 r. w sprawie: *Instrukcji wykonania prac związanych z odtworzeniem nawierzchni w obrębie pasa drogowego naruszonych w wyniku robót kanalizacyjnych, wodociągowych, ciepłowniczych, gazociągowych, elektrycznych, telekomunikacyjnych itp. oraz prac związanych z regulacją wysokościową urządzeń uzbrojenia podziemnego*, który stanowi: „Zniszczone w trakcie prowadzenia wykopów oznakowanie poziome należy przywrócić do stanu przed rozebraniem nawierzchni. Do odtworzenia użyć takiego materiału, z jakiego wykonane jest istniejące oznakowanie. (...)” W związku z tym również oświadczenie wykonawcy prac, zamieszczone w protokole odbioru, o treści: „Przekazujący oświadcza, że odtworzenie pasa drogowego zostało wykonane zgodnie z Zarządzeniem Nr 1313/2020 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 18 lutego 2020 roku (...)” nie było zgodne ze stanem faktycznym.

Dyrektor MZD wyjaśnił, że: „dokonano odbioru terenu po awaryjnym zajęciu pasa drogowego (...) bez odtworzenia oznakowania poziomego z uwagi na to, iż na wskazanych ulicach planowane jest w najbliższym czasie, tj. do 31 lipca 2021 r., odtworzenie oznakowania poziomego przez MZD w ramach bieżącego utrzymania oznakowania. Tak też zostało ustalone z wykonawcą robót. W związku z powyższym brak jest zasadności dublowania robót związanych z odtworzeniem oznakowania, co dodatkowo przyczyniłoby się do stworzenia zagrożenia w ruchu drogowym podczas ich realizacji. Dodatkowo należy wyjaśnić, iż zgodnie z zasadami właściwej aplikacji na nowych nawierzchniach prace zalecane są po ok. 3-4 tygodniach od ułożenia warstwy ścieralnej. Ze względu na znikomą skalę problemu, MZD nie będzie obciążał za odtworzenie oznakowania poziomego.”

NIK nie kwestionuje argumentów ww. wyjaśnień, wskazując jednak, że powyższy stan powinien zostać odzwierciedlony w sporządzonym protokole odbioru.

Ponadto NIK zauważa, że w wyniku opóźnień w przystąpieniu do prac związanych z przywróceniem nawierzchni do stanu pierwotnego oraz niewykonaniem do dnia zakończenia kontroli oznakowania poziomego w czterech lokalizacjach, miejsca te nie zostały dotychczas przywrócone do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 1654-1679, 1685-1689, 1795)

3. Poddane oględzinom w trakcie kontroli NIK reklamy (łącznie 32 szt.) umieszczone w pasie drogowym nie posiadały oznaczenia, o którym mowa w pkt 9 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 967/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 14 października 2011 r. w sprawie *zasad lokalizacji reklam w pasach drogowych dróg publicznych miasta Płocka*, który stanowi: „na każdym nośniku reklamy powinien być umieszczony czytelny identyfikator, zawierający informację dotyczącą nazwy właściciela nośnika lub jego operatora. Na nośnikach, które ustawione zostały na podstawie decyzji administracyjnych należy podać numer (znak) tej decyzji.”

²⁸ Oględziny NIK z 8 lipca 2021 r.

MZD nie wyegzekwował umieszczenia tych danych również pomimo tego, że pouczenie o konieczności ich zamieszczenia było każdorazowo zamieszczane w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego pod reklamy.

Dyrektor MZD wyjaśnił, że umieszczone w pasie drogowym reklamy nie posiadają oznaczenia, o którym mowa w pkt 9 załącznika do zarządzenia nr 967/2011 Prezydenta Miasta Płocka, gdyż brak jest zasadności powyższego – naklejane na reklamę identyfikatory bardzo szybko ulegały zniszczeniu pod wpływem warunków atmosferycznych, odklejały się lub ulegały zniszczeniom. MZD nie egzekwował powyższego obowiązku (...). Zarządzenie nr 967/2011 z dnia 14.10.2011 r. zostało opracowane 10 lat temu i od tego czasu wiele zmieniło się w kwestii reklam umieszczanych w pasach drogowych, dlatego też MZD przymierza się do zaproponowania Prezydentowi Miasta Płocka zmiany ewentualnie uchylenia powyższego zarządzenia.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ zarządzenie Prezydenta Miasta Płocka wskazywało na konieczność zamieszczania na reklamach identyfikatorów i powinno być przez MZD egzekwowane. Jeśli zaś MZD uznał, że przepisy w tym zakresie wymagają zmian, to powinien niezwłocznie poinformować o tym Prezydenta.

(akta kontroli str. 1227-1429, 1558-1562, 1685-1690)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

MZD prowadził monitoring pasa drogowego (w wyniku którego w okresie objętym kontrolą wykrył 80 nielegalnych zajęć pasa drogowego), jednakże nie był on w pełni skuteczny, na co wskazują wyniki oględzin przeprowadzonych przez NIK – w ciągu jednego dnia oględzin ujawniono bowiem trzy przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, co stanowiło 3,75% ujawnionych przez MZD przypadków tego rodzaju w okresie dwu i pół roku działalności (2019 – I półrocze 2021). NIK negatywnie ocenia brak skutecznych działań MZD w celu wyegzekwowania przywrócenia do stanu pierwotnego 20 odcinków dróg (w 2021 r.) po „awaryjnym” zajęciu pasa drogowego (z czego na czterech odcinkach do dnia zakończenia kontroli nie odtworzono oznakowania poziomego). MZD nie egzekwował także, wymaganego zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Prezydenta Miasta Płocka, oznaczenia reklam umieszczanych w pasie drogowym na podstawie zezwoleń wydawanych przez MZD, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

V. 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. Egzekwowanie od zobowiązanych podmiotów przystępowania do odtworzenia nawierzchni takiego typu jak w stanie pierwotnym (po zajęciach pasa drogowego, w tym na skutek awarii) bezpośrednio po zakończeniu zajęcia lub natychmiast po nastaniu sprzyjających warunków atmosferycznych.
2. Egzekwowanie wypełniania warunków określonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Płocka w zakresie wymaganego oznakowania reklam umieszczanych w pasie drogowym lub wystąpienie do Prezydenta Miasta Płocka z wnioskiem w sprawie dokonania zmian zapisów tego zarządzenia.
3. Rzetelne sporządzanie protokołów odbiorów odcinków dróg po zajęciu pasa drogowego, uwzględniające wszystkie elementy odtwarzanej nawierzchni, w tym oznakowanie poziome.

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

VI. 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 dni 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, 9 sierpnia 2021 r.

Kontroler:

Kornel Drabarek

Doradca ekonomiczny


podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Infrastruktury

p.o. Dyrektor

Marek Maj


podpis

