



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.01.2021

Pan  
Mieczysław Kotłowski  
Dyrektor  
Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni  
ul. Partyzantów 36, 80-254 Gdańsk

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Gdański Zarząd Dróg i Zieleni, ul. Partyzantów 36, 80-254 Gdańsk (dalej: „GZDiZ”) <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Mieczysław Kotłowski, Dyrektor, od dnia 1 października 2010 r. <sup>2</sup> (dalej: „Dyrektor”)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.</li><li>2. Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.</li><li>3. Pobieranie należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego.</li><li>4. Monitorowanie sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia.</li><li>5. Monitorowanie sieci drogowej w celu sprawdzenia sposobu i jakości przywrócenia do stanu pierwotnego.</li></ol>   |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2019-2021 do dnia zakończenia kontroli.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Gdańsku                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Milena Szymańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/114/2021 z 29 czerwca 2021 r.</li><li>2. Krzysztof Holli, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/105/2021 z dnia 15 czerwca 2021 r.</li><li>3. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/108/2021 z dnia 24 czerwca 2021 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str.1-8)</p> |

<sup>1</sup> Zmiana nazwy z Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku na GZDiZ nastąpiła z dniem 1 lutego 2017 r. w związku z Uchwałą nr XXXIII/910/17 Rady Miasta Gdańsk z dnia 12 stycznia 2017 r. zmieniającej uchwałę Rady Miasta Gdańsk w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostki budżetowej.

<sup>2</sup> Zarządzenie Nr 1399/10 Prezydenta Miasta Gdańsk z dnia 27 września 2010 r. w sprawie powołania dyrektora Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

GZDiZ zarządzał pasem drogowym, przy czym podejmowane działania nie zawsze były w pełni skutecznie i efektywne.

GZDiZ był należycie przygotowany do zarządzania pasem drogowym. Zadania z zakresu poboru opłat i nakładania kar oraz ich ewidencjonowanie w zakresie użytkowania pasa drogowego przypisano konkretnym komórkom organizacyjnym. Zainteresowanym osobom zapewniono dostępność informacji m.in. o ulicach pozostających w zarządzie, konieczności wnoszenia opłat, wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego oraz wzory formularzy poprzez stronę internetową. GZDiZ zewidencjonował wszystkie drogi pozostające w jego zarządzie, a ewidencja prowadzona była zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 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 tunelem<sup>5</sup> i pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego.

GZDiZ wydawał decyzje na zajęcie pasa drogowego zgodnie z zasadami określonymi w art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>6</sup>. Decyzje te wydawano terminowo i zawierały wszystkie wymagane elementy, a ustalone w nich stawki były zgodne z przepisami prawa. NIK nie stwierdziła przypadków legalizacji samowolnego zajęcia pasa drogowego. Umowy na zajęcie pasa drogowego zawarto zgodnie z przepisami. Zarządca zgodnie z przepisami nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, ewidencjonował je i sprawdzał zwolnienie nielegalnie zajętego pasa. Zgodnie z przepisami pobierano należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmowano działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie naliczania i pobierania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego dotyczyły:

- niejednolitego ujęcia w księgach rachunkowych należności z tytułu decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia opłat i kar za zajęcie pasa drogowego;
- nie w pełni skutecznego zabezpieczania interesów zarządcy dróg w umowach na zajęcie pasa drogowego;
- nałożenia kary w dwóch przypadkach za okres krótszy niż faktyczne zajęcie pasa drogowego, co było niezgodne z art. 40 ust. 12, w związku z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych i uszczupliło dochody z tytułu nałożonych kar o 65.327,13 zł;
- prowadzenia 20 postępowań w sprawie nałożenia kary (z 25 badanych) oraz wszystkich 24 postępowań w sprawie odstąpienia od nałożenia kary z przekroczeniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> oraz nieinformowaniu stron o niezakończaniu spraw w terminie.

GZDiZ monitorował sieć drogową, jednak monitoring ten był nie w pełni skuteczny, gdyż nie zapewnił wykrycia wszystkich przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Ustalono, że 23,2% obiektów (13 z 56) usytuowanych w ciągu 15 odcinków pasa drogowego ulic poddanych oględzinom funkcjonowało bez

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 67, poz. 582 – dalej: „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych”.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. – dalej: „udp” lub „ustawa o drogach publicznych”.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 735 – dalej: „kpa”.



stosownego zezwolenia. Szacowana kwota kary za jeden dzień zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia poprzez umieszczenie ww. obiektów wynosiła 632,76 zł.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Przygotowanie do pobierania opłat

1.1. Jednostkę budżetową GZDiZ utworzono 1 stycznia 2000 r.<sup>9</sup>. Zgodnie ze statutem<sup>10</sup> GZDiZ zarządzał drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Gdańska, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Długość zarządzanej przez GZDiZ sieci drogowej w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) wynosiła odpowiednio 849,4 km<sup>11</sup>, 913,4 km<sup>12</sup> oraz 915,2 km<sup>13</sup>.

Liczba ulic według stanu na 30 czerwca 2021 r. wynosiła łącznie 1.466<sup>14</sup>.

Jak wyjaśnił Dyrektor, wzrost długości sieci dróg gminnych w 2020 i 2021 r. (do 30 czerwca) wynikał z zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg będących wcześniej drogami wewnętrznymi. Dodał, że zmiany długości dróg w 2020 r. wynikały z wprowadzenia w 2020 r. systemu referencyjnego dla wszystkich dróg w Gdańsku wraz z pomiarem w terenie osi dróg..

(akta kontroli str. 442-446, 1042-1054)

W strukturze organizacyjnej GZDiZ<sup>15</sup> wyodrębniono komórki organizacyjne realizujące m.in. pobór opłat i nakładanie kar, a także ich ewidencjonowanie w zakresie użytkowania pasa drogowego, tj. Dział Użytkowania Przestrzeni Publicznej (dalej: „dział PU”), Dział Zajęć Pasa Drogowego (dalej: „dział ZA”), Dział Postępowań Administracyjnych (dalej: „dział NP.”) oraz Dział Księgowy.

(akta kontroli str. 37-153)

Informacje dotyczące uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz wzory formularzy odpowiednio dla każdego rodzaju zajęcia udostępniano na stronie internetowej GZDiZ<sup>16</sup> w zakładce „Załatw sprawę” i „Druki do pobrania”. Ponadto Rada Miasta Gdańska w uchwałach określiła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą był Prezydent Miasta Gdańska na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Uchwała nr XVII/505/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 listopada 1999 roku w sprawie likwidacji Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, będącego zakładem budżetowym i utworzenia jednostki budżetowej.

<sup>10</sup> Uchwała nr XXXIII/910/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 12 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę Rady Miasta Gdańska w sprawie uchwalenia statutu Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostki budżetowej.

<sup>11</sup> Z tego drogi: gminne 603,2 km; powiatowe 156,3 km; wojewódzkie 62,5 km i krajowe 27,4 km.

<sup>12</sup> Z tego drogi: gminne 652,4 km; powiatowe 157,5 km; wojewódzkie 61,2 km i krajowe 42,3 km.

<sup>13</sup> Z tego drogi: gminne 654,2 km; powiatowe 157,5 km; wojewódzkie 61,2 km i krajowe 42,3 km.

<sup>14</sup> Z tego ulice: gminne 1309; powiatowe 125; wojewódzkie 18 i krajowe 14.

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 6/2017 Dyrektora Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni z dnia 6 marca 2017 roku zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku.

<sup>16</sup> <https://www.gzdiz.gda.pl>

<sup>17</sup> Uchwała nr XXV/750/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcia pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Gdańska na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg (Dz. Urz. Woj. z 2020 r. poz. 1813 ze zm.). – dalej: „uchwała w sprawie stawek opłat”.



(akta kontroli str. 154-188, 316-363)

Dyrektor wyjaśnił, że informacje o zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia pozyskiwano przede wszystkim z kontroli pasa drogowego, zaplanowanych wizji terenowych realizowanych przez pracowników GZDiZ, oraz ze źródeł pomocniczych takich jak:

- zgłoszenia od mieszkańców i przedsiębiorców;
- monitoring wizyjny<sup>18</sup>;
- portale społecznościowe;
- GoogleMaps – Streetview (zdjęcia porównawcze z lat poprzednich umożliwiające weryfikację historii zajęcia pasa drogowego);
- Program Picasa 3 (zawierającego tagowane zdjęcia z kontroli pasa drogowego).

(akta kontroli str. 154-167)

W okresie objętym kontrolą GZDiZ wykorzystywał następujące systemy informatyczne do gromadzenia danych na temat udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego:

- system księgowy OTAGO<sup>19</sup>;
- Komputerowa Ewidencja Techniczna i Majątkowa Ulic;
- Elektroniczny system wydawania decyzji administracyjnych (dalej: „MapInfo”);
- Elektroniczny System Obiegu Dokumentacji (dalej: „Esod”).

(akta kontroli str. 154-167)

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca), żaden podmiot nie wystąpił w trybie art. 54 ust. 9 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>20</sup> z wnioskiem o zawarcie porozumienia w celu ustalenia zakresu, warunków i terminu zajęcia pasa drogowego.

(akta kontroli str. 154-167)

W latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) GZDiZ wydał łącznie 10.514<sup>21</sup> decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego, z czego siedem<sup>22</sup> zostało zaskarżonych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: „SKO”), które uchyliło jedną decyzję, pięć utrzymało w mocy, a jedna sprawa była w toku<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 442-1031)

**1.2.** GZDiZ prowadził ewidencję dróg w formie elektronicznej i dokonywał jej aktualizacji na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający. Ewidencja dróg<sup>24</sup> obejmowała 1.466 dróg i ulic będących w zarządzie GZDiZ, dla których określono granice pasa drogowego. Ponadto, w ramach Porozumienia<sup>25</sup>, Prezydent Miasta Gdańska zapewnił GZDiZ dostęp do danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków Gdańska, w zakresie mapy ewidencji gruntów i budynków i danych dotyczących struktury własności podmiotów niezbędnych do realizacji zadania publicznego.

<sup>18</sup> <https://www.gdansk.pl/kamera>

<sup>19</sup> Program finansowo-księgowy zawierał dane dot. m.in.: nr decyzji; typu decyzji; kwoty; daty wystawienia i doręczenia; data uprawomocnienia i wprowadzenia; obowiązywanie od do; dane osobowe/firmy; adres.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 777 ze zm.

<sup>21</sup> Odpowiednio 4.956, 3.844 i 1.714.

<sup>22</sup> Odpowiednio: dwie, dwie i trzy.

<sup>23</sup> Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

<sup>24</sup> Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

<sup>25</sup> Porozumienie z dnia 9 stycznia 2020 r. w sprawie udostępnienia danych rejestru publicznego – ewidencji gruntów i budynków m. Gdańska, przy użyciu systemu teleinformatycznego, zawarte pomiędzy Zastępcą Prezydenta Miasta Gdańska a Dyrektorem.

Analiza dokumentacji 16 dróg gminnych<sup>26</sup> objętych zarządzeniem GZDiZ nie wykazała nieprawidłowości – zakres prowadzonej dokumentacji był zgodny z przepisami rozporządzenia w sprawie numeracji dróg publicznych i obejmował rzetelnie prowadzoną ksiązkę drogi oraz dziennik objazdu dróg.

(akta kontroli str. 154-167, 407-441, 1042-1062)

**1.3.** W kontrolowanym okresie, jak wyjaśnił Dyrektor, nie wystąpiły przypadki zwracania przez GZDiZ opłat wniesionych za zajęcie pasa drogowego z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego, gdyż dla wszystkich dróg i ulic będących w zarządzie GZDiZ określono granice pasa drogowego.

(akta kontroli str.154-167, 407-441)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

NIK ocenia pozytywnie działania GZDiZ w zakresie przygotowania do pobierania opłat za użytkowanie pasa drogowego oraz kar.

**OBSZAR**

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W latach 2019-2020 (I połowa) GZDiZ wydał łącznie 10.514 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>27</sup>. W okresie tym wpłynęło łącznie 8.323 wnioski<sup>28</sup> o wydanie takiego zezwolenia, z czego 8.138 zostało rozpatrzonych pozytywnie<sup>29</sup>, 14 – negatywnie<sup>30</sup>, a 171 pozostawiono bez rozpatrzenia<sup>31</sup> z powodu niezupełnienia przez wnioskodawców braków formalnych.

(akta kontroli str. 442-446, 1456-1459, 1465-1592)

Szczegółowym badaniem objęto 64 postępowań w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego zakończonych wydaniem decyzji zezwalającej na zajęcie tego pasa<sup>32</sup>. W wyniku badania ustalono, że:

- czas trwania postępowania<sup>33</sup> wynosił od jednego<sup>34</sup> do 72 dni, przy czym jedynie pięć postępowań prowadzono z przekroczeniem miesięcznego terminu wskazanego w art. 35 § 3 kpa<sup>35</sup>, w tym cztery – w okresie zawieszenia terminów postępowań administracyjnych w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego spowodowanego wirusem Sars-Cov-2<sup>36</sup>, a jedno postępowanie dotyczyło naliczenia opłat za awaryjne zajęcie pasa drogowego. Jak wyjaśniła Zastępca

<sup>26</sup> Dobór celowy ulic: Achillesa, Akteona, Ariadny, Artemidy, Bliźniąt, Hery, Homera, Horacego, Jutrzenki, Kasjopei, Marsa, Nike, Orfeusza, Węgi, Adamowicza, Andruszkiewicza.

<sup>27</sup> Z czego 4.956 w 2019 r., 3.844 w 2020 r. i 1.717 w I połowie 2020.

<sup>28</sup> z czego 3.581 w 2019 r., 3.005 w 2020 r. i 1.737 w I połowie 2021 r.

<sup>29</sup> 3.488 – w 2019 r., 2.937 – w 2020 r. oraz 1.713 w I połowie 2021 r.

<sup>30</sup> W tym 13 decyzji odmawiających wydania zgody – sześć 2019 r., pięć – w 2020 r. oraz dwie w I połowie 2021 r. oraz jedno postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w I połowie 2021 r.

<sup>31</sup> 87 – w 2019 r., 63 – w 2020 r. oraz 21 – w I połowie 2021 r.

<sup>32</sup> Pierwsze cztery decyzje wydane w ramach działów ZA i PU w styczniu, czerwcu i wrześniu 2019 r. i 2020 r. oraz styczniu i czerwcu 2021 r.

<sup>33</sup> Od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, z uwzględnieniem terminów i okresów podlegających wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 kpa.

<sup>34</sup> Decyzja wydawana była w dniu wpływu wniosku.

<sup>35</sup> W tym cztery w dziale PU i jedno w dziale ZA.

<sup>36</sup> W okresie od 31 marca do 23 maja 2020 r. na mocy art. 15 zzs ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz U. z 2020 r. poz. 184 ze zm.)



Kierownika działu ZA decyzje takie wystawiane były zbiorczo za cały miesiąc kalendarzowy ze względu na dużą liczbę awarii, niskie kwoty opłat oraz zapobieganie sparaliżowania działania komórki organizacyjnej;

- opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały naliczone zgodnie z obowiązującymi w dniu wydania decyzji stawkami, określonymi w uchwale w sprawie stawek opłat;
- nie zastosowano indywidualnych odstępstw i ulg w zakresie naliczonych opłat;
- w zakresie budowli i urządzeń każdorazowo wymagane były uzgodnienia z organem zarządzającym ruchem, co do sposobu zabezpieczenia terenu zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego i projektem organizacji ruchu drogowego w rejonie przewidywanego zajęcia pasa;
- decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, tj. oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do odwołania i zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika;
- w decyzjach każdorazowo wskazywano, że zajmujący pas drogowy odpowiada za stan bezpieczeństwa w obszarze zajmowanego pasa drogowego;
- decyzje podpisane zostały przez osoby, które posiadały stosowne upoważnienie Prezydenta Miasta Gdańska;
- przypisy należności z tytułu zajęcia pasa drogowego dokonane zostały w 40 przypadkach z dniem wydania decyzji, a w 24 przypadkach od jednego do 150 dni od dnia wydania decyzji, co opisano szczegółowo w pkt 1 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- decyzje były wysłane od jednego do 133 dni od dniach ich wydania. Wyjaśniając przyczyny przedłużonego czasu wysyłki decyzji Zastępca Kierownika działu ZA wskazała na rozwiązania organizacyjne funkcjonujące w GZDiZ – dział ZA znajdował się w budynku poza główną siedzibą GZDiZ, dokumenty między oddziałami pracownicy przekazywali tylko przez kierowcę, a dokumenty wpływające do głównej siedziby GZDiZ w formie papierowej podlegały co najmniej 24-godzinnej kwarantannie. Ponadto wskazała na czynniki takie jak kilkakrotne wystąpienie ognisk wirusa Sars-Cov-2, wymagającego konieczności izolacji wielu pracowników, którzy z dnia na dzień nie mieli możliwości przekazania swoich spraw, śmierć pracownika działu oraz wielomiesięczne zwolnienia lekarskie. Kierownik działu PU wyjaśniła ponadto, że decyzje wysłane na początku stycznia przypadały na okres wzmożonej pracy Kancelarii GZDiZ, a w niektórych przypadkach decyzje zostały zgłoszone przez wnioskodawców do osobistego odbioru, jednak z uwagi na niestawienie się strony, decyzje musiały zostać wysłane.

(akta kontroli str. 1460-1464, 1593-1973, 3351-3512)

Decyzje administracyjne w GZDiZ wystawiane były w systemie MapInfo, z którego następowała elektroniczna wysyłka danych zawartych w wystawionych decyzjach do systemu księgowego OTAGO. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury i Remontów, na podstawie danych przekazanych z systemu MapInfo, w systemie OTAGO, z datą wysyłki, na indywidualnych kontach kontrahentów, generowane były należności z tytułu zajęcia pasa drogowego.

System MapInfo zawierał informacje dotyczące m.in. nr decyzji, daty wydania, daty doręczenia, daty obowiązywania, danych podmiotu dla którego została wydana decyzja. System nie zawierał informacji dotyczącej daty złożenia wniosku oraz nie



posiadał funkcjonalności pozwalającej ustalić średnie i maksymalne terminy dla wydawanych decyzji.

(akta kontroli str. 1453)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) GZDiZ wydał łącznie 14 decyzji odmawiających zgody na zajęcie pasa drogowego, z czego siedem w 2019, pięć w 2020 r. oraz dwie w I połowie 2021 r. W sześciu przypadkach strony złożyły odwołanie do SKO, które uchyliło trzy decyzje, dwie decyzje utrzymało, a jedna sprawa była w toku<sup>37</sup>. Analiza wszystkich decyzji odmawiających wydania zgody na zajęcie pasa drogowego wykazała m.n., że:

- przyczyną uchylecia przez SKO dwóch decyzji był niepełny materiał dowodowy, który nie pozwalał na ocenę prawidłowości rozstrzygnięcia, a w jednym przypadku – brak dokładnego wyjaśnienia stronie przyczyn odmowy;
- przyczyną odmowy wydania zgody na zajęcie pasa drogowego było:
  - 1) w sześciu przypadkach – niezgodność z aktami prawa miejscowego – uchwałą nr XLVIII/1465/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, na terenie Miasta Gdańska<sup>38</sup> oraz zarządzeniem nr 273/20 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie określenia zasad funkcjonowania oraz udostępniania lokalizacji do prowadzenia punktów gastronomicznych oraz handlowych na terenie Miasta Gdańska;
  - 2) w dwóch przypadkach – usytuowanie reklamy w odległości mniejszej niż 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 lp. 3 tabeli ustawy o drogach publicznych oraz stwarzanie zagrożenia w bezpieczeństwie ruchu drogowego;
  - 3) kolizja z inwestycją miejską – budową źródła ulicznego – w jednym przypadku;
  - 4) niezgodność z art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 13b ustawy o drogach publicznych, tj. brak możliwości wydzierżawienia nieruchomości gruntowej na prowadzenie parkingu – w jednym przypadku;
  - 5) brak zaistnienia szczególnie uzasadnionego przypadku, wskazanego w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych – w jednym przypadku.

(akta kontroli str.1456-1459, 2357-2535)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do GZDiZ wpłynęły dwie skargi związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Jedna skarga dotyczyła usytuowania sezonowego punktu handlowego, a druga – wytyczenia objazdu przez działkę prywatną. GZDiZ terminowo i rzetelnie udzielił odpowiedzi na ww. skargi.

(akta kontroli str. 2536-2544)

**2.2.** W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) złożonych zostało 209 wniosków o zawarcie umowy na zajęcie pasa drogowego<sup>39</sup>, w wyniku których GZDiZ zawarł 213 umów<sup>40</sup>, w tym 203 umowy dotyczyły bezpłatnego użyczenia pasa drogowego na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego,

<sup>37</sup> Wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

<sup>38</sup> Dz. Urz. Woj. 2018, poz. 1034 – dalej: „uchwała krajobrazowa”.

<sup>39</sup> Odpowiednio: 65, 78 i 66 wniosków.

<sup>40</sup> Z czego 65 w 2019 r., 82 – w 2020 r. i 66 – w I połowie 2021 r.

a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu, sześć umów dotyczyło dzierżawy nieruchomości gruntowych w celu umieszczenia w nich tablic reklamowych, a cztery – dzierżawy części pasa drogowego pod wiaty przystankowe.

(akta kontroli str. 442-446, 1974-1986)

W wyniku badania sześciu umów za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg ustalono, że:

- zgodnie z przepisami określono stawki opłat za zajęcie pasa drogowego;
- umowy zawarte były na okres 10 miesięcy (w jednym przypadku), 15,5 miesiąca (w jednym przypadku), 16 miesięcy (w dwóch przypadkach) oraz 16,5 miesiąca (w dwóch przypadkach);
- umowy zawierały zapisy dotyczące waloryzacji stawki w związku z ustawową zmianą wysokości podatku od towarów i usług;
- w umowach nie zawarto zapisów dotyczących zasad aktualizacji stawek opłat za zajęcie pasa drogowego po ich zmianie przez organ stanowiący samorządu, co opisano w pkt 2 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1987-2356)

**2.3.** W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) za samowolne zajęcie pasa drogowego GZDiZ nałożył 295 kar na kwotę ogółem 499,2 tys. zł<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 442-446, 2545-2556, 3216-3217)

Ewidencja dotycząca decyzji nakładających kary za samowolne zajęcie pasa drogowego prowadzona była elektronicznie z wykorzystaniem programu Excel. Po uprawomocnieniu decyzje te wprowadzane były do systemu księgowego OTAGO przez pracownika NP i księgowane na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz na stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne”. Jak wyjaśniła kierownik Działu Księgowo-Ekonomicznego decyzje dotyczące nałożenia kar ujmowano w postaci przypisów na koncie 221 w okresie sprawozdawczym ich uprawomocnienia, gdyż ani wydanie decyzji, ani wysłanie, ani doręczenie nie wywoływało jeszcze skutków w postaci jej wykonalności – zgodnie z art. 130 § 1 kpa przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie podlega wykonaniu, a termin płatności kar, zgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy o drogach publicznych, wynosił 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

(akta kontroli str. 3218-3219)

Badaniem kontrolnym objęto 25 najwyższych kwotowo kar w każdy roku objętych kontrolą<sup>42</sup> na łączną kwotę 331,5 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- postępowania trwały od 15 do 446 dni, co opisano w pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- nie zawiadamiano stron o niezakończonym terminie, a także nie wskazywano nowych terminów ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa, co opisano w pkt 4 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- wysokość nałożonej kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy stanowiła 10-krotność opłaty ustalonej za zajęcie pasa drogowego zgodnie z

<sup>41</sup> W 2019 r. 148 kar na kwotę 240,9 tys. zł, w 2020 r. – 108 kar na kwotę 232,0 tys. zł, w 2021 r. (do 30 czerwca) – 39 kar na kwotę 26,3 tys. zł.

<sup>42</sup> Po 10 z 2019 r. i 2020 r. oraz pięć z I połowy 2021 r.



obowiązującymi stawkami, określonymi w uchwale nr XXV/750/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 czerwca 2004 r. (zgodnie z art. 40 ust. 12 udp);

- nakładane kary były zgodne z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie wysokości stawek;
- dwie kary nałożono za krótszy okres niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego, co opisano w pkt 5 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, tj. oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do odwołania i zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika;
- decyzje podpisane zostały przez osoby, które posiadały stosowne upoważnienie Prezydenta Miasta Gdańska;
- decyzje były wysłane od jednego do 42 dni od dniach ich wydania. Wyjaśniając przyczyny opóźnień w wysyłce decyzji kierownik działu NP wskazał na system obiegu korespondencji wewnątrz GZDiZ;
- przypisy należności z tytułu kar za samowolne zajęcie pasa drogowego dokonywane były w:
  - 1) 2019 r. – od czterech do 11 dni od dnia wydania decyzji;
  - 2) 2020 r. – w czterech przypadkach z dniem odbioru decyzji, w trzech przypadkach w momencie kiedy decyzje stały się ostateczne, w pozostałych trzech przypadkach – od 65 do 407 dni od dnia wydania decyzji oraz od 40 do 384 dni od dnia, w którym decyzje stały się ostateczne;
  - 3) 2021 r. (do 30 czerwca) – w trzech przypadkach – w momencie, kiedy decyzje stały się ostateczne, w jednym z dniem odbioru decyzji, w jednym – 84 dni od dnia wydania decyzji i 49 dni od dnia jej uprawomocnienia,co szczegółowo opisano w pkt 1 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2563-2838)

Na przykładzie pięciu kar z 2021 r. dokonano w drodze oględzin sprawdzenia samowolnego zajmowania pasa drogowego – we wszystkich przypadkach stwierdzono zakończenia zajmowania pasa.

(akta kontroli str. 2839-2867)

W sprawie sposobu kontrolowania zaprzestania nielegalnego zajmowania pasa po nałożeniu kary Kierownik działu NP wyjaśnił, że w przypadku, gdy w dniu wymierzenia kary w dalszym ciągu trwało nielegalne zajęcie pasa drogowego, wszczynane było kolejne postępowanie, w trakcie którego prowadzone były kolejne kontrole, zmierzające do wymierzenia kary za kolejny okres.

(akta kontroli str. 2561-2562)

**2.4.** W wyniku badania 64 postępowań w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego NIK nie stwierdziła przypadków legalizacji zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 1593-1973)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) GZDiZ wydał 24 decyzje o odstąpieniu od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia.

Kierownik Działu NP wyjaśnił, że w GZDiZ ustalono praktykę odstępowania od wymierzenia kary w dwóch sytuacjach – w przypadku zmiany właściciela obiektu znajdującego się w pasie drogowym, w związku z nabyciem nieruchomości gruntowej czy budynku oraz w przypadku konieczności usunięcia obiektów lub urządzeń funkcjonujących dotychczas w pasie drogowym na podstawie art. 38 ust. 1 udp.

(akta kontroli str. 2557-2560)

W wyniku badania wszystkich ww. decyzji ustalono m.in., że:

- we wszystkich przypadkach podstawą odstąpienia od wymierzenia kary był art. 189f §2 kpa - organ uznał, że spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona kara pieniężna mogło być zrealizowane również poprzez wyznaczenie stronie terminu na usunięcie naruszenia prawa, a samowolne zajęcia pasa w tych sprawach w ocenie organu można było uznać za znikome naruszenie prawa, gdyż nie powodowało zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie stanowiło też innego niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu drogowego, a strony poprzez umieszczenie obiektów w pasie drogowym nie czerpały korzyści finansowych i nie były nigdy wcześniej karane za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia;
- w 22 przypadkach odstąpiono od wymierzenia kar w łącznej wysokości 8,8 tys. zł za umieszczenie w pasie drogowym obiektów takich jak przyłącza: sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej, sieci ciepłowniczej, linii telekomunikacyjnej;
- w dwóch przypadkach odstąpiono od wymierzenia kar w łącznej wysokości 17,7 tys. zł wspólnotom mieszkaniowym za wygradzenia terenów;
- postępowania trwały od 29 do 286 dni, co opisano w pkt 3 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- nie zawiadamiano stron o niezakończonym terminie, a także nie wskazywano nowych terminów ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa, co opisano w pkt 4 w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, tj. oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o prawie do odwołania i zrzeczenia się odwołania, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika;
- decyzje podpisane zostały przez osoby, które posiadały stosowne upoważnienie Prezydenta Miasta Gdańska;
- decyzje były wysłane od trzech do 12 dni od dnia ich wydania, jak wyjaśnił kierownik działu PU, z uwagi na obieg korespondencji wewnątrz GZDiZ.

(akta kontroli str. 2870-3134)

W GZDiZ nie wystąpiła sytuacja, aby znaczna część nakładanych kar (powyżej 25%) została uchylona w procesie odwoławczym. W okresie objętym kontrolą na 295 decyzji w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego uchylonych przez SKO zostało osiem decyzji (2,7%). Przyczynami uchYLENIA decyzji było:

- w dwóch przypadkach – nieustalenie przez organ czy nastąpiło zajęcie pasa w rozumieniu ustawy o drogach publicznych;



- w sześciu przypadkach – konieczność jednoznacznego wyjaśnienia kwestii właściwej strony postępowania.

(akta kontroli str. 2868-2869)

**2.5.** Łączna kwota naliczonych opłat (dochody) z tytułu zajęcia pasa drogowego wyniosła w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) 29.853,9 tys. zł, w tym w 2019 r. – 13.891,8 tys. zł, w 2020 r. – 9.127,7 tys. zł oraz w 2021 r. (do 30 czerwca) – 6.834,4 tys. zł.

Łączna kwota naliczonych kar za samowolne zajęcie pasa drogowego wyniosła w ww. okresie 499,2 tys. zł, w tym w 2019 r. – 240,9 tys. zł, w 2020 r. – 232,0 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 28,3 tys. zł.

W badanym okresie łączna kwota wniesionych opłat wyniosła 25.890,6 tys. zł, w tym w 2019 r. – 9.370,2 tys. zł, w 2020 r. – 9.836,9 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 6.683,5 tys. zł. Łączna kwota wniesionych kar z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w ww. okresie wyniosła 620,0 tys. zł, w tym w 2019 r. – 184,3 tys. zł, w 2020 r. – 312,9 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 112,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 3216-3217)

Analiza 64 decyzji w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz 25 kar za samowolne zajęcie pasa drogowego, a także przegląd analityczny zapisów księgowych dla ww. decyzji nie wykazał, aby GZDiZ niezgodnie z przepisami naliczał i pobierał opłaty i kary za zajęcie pasa drogowego. W badanych decyzjach GZDiZ każdorazowo wskazywał termin uiszczenia opłaty lub kary za zajęcia pasa drogowego, zgodnie z wymogiem art. 40 ust. 13 lub art. 40 ust. 13a ustawy o drogach publicznych, tj. odpowiednio 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca ich wysokość stała się ostateczna lub do 15 stycznia każdego roku, z góry za dany rok – w przypadku opłat rocznych.

(akta kontroli str. 1593-1972, 2563-2838)

**2.6.** Badanie 64 decyzji w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz 25 decyzji w sprawie nałożenia kar za samowolne zajęcie pasa drogowego, a także przegląd analityczny zapisów księgowych wykazało, że:

- 78 należności wynikających z ww. decyzji zostało zapłaconych, a dochody z tego tytułu zostały przekazane do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w dniu wpłaty;
- dla 11 należności nie odnotowano wpłaty – w pięciu przypadkach wystawiono upomnienie, w jednym przypadku – tytuł wykonawczy, w trzech przypadkach – uzgadniane było saldo ze stroną, a w dwóch przypadkach – termin płatności przypadał na I połowę lipca 2021 r.;
- operacje dotyczące upomnień i tytułów wykonawczych prowadzone były elektronicznie;
- naliczone koszty upomnień były zgodne z wysokością kosztów upomnienia wynikającą z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzycieli do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej<sup>43</sup>;

<sup>43</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1526.

- wysokość odsetek naliczonych przez GZDiZ odpowiadała wysokości odsetek określonych w Obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2020 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie<sup>44</sup>;
- nie stwierdzono przypadków nie podjęcia działań w związku z należnościami wynikającymi z ww. decyzji.

(akta kontroli str. 3516-3553)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Decyzje administracyjne w sprawie nałożenia opłat i kar za zajęcie pasa drogowego ujmowane były w księgach rachunkowych w sposób niejednolity. Skutkiem powyższego był brak porównywalności danych z uwagi na różne okresy dokonywania przypisu należności i naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>45</sup>.

W polityce rachunkowości przyjęte w GZDiZ brak było zapisów, co do momentu ujęcia decyzji administracyjnych w księgach rachunkowych. Zgodnie z przyjętymi zasadami, jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Infrastruktury i Remontów, przypis należności zostaje ujęty w księgach rachunkowych:

- z datą wysyłki z systemu MapInfo (w odniesieniu do należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego);
- po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie kar za samowolne zajęcia pasa drogowego.

W wyniku kontroli stwierdzono, że przypisy należności dokonywane były:

- dla 64 badanych decyzji w sprawie nałożenia opłaty za zajęcie pasa drogowego – w 40 przypadkach z dniem wydania tej decyzji, a 24 przypadkach<sup>46</sup> od jednego do 150 dni od dnia wydania decyzji;
- dla 25 badanych decyzji w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego:
  - 1) w 2019 r. – od czterech do 11 dni od dnia wydania decyzji<sup>47</sup>;
  - 2) w 2020 r. – w czterech przypadkach<sup>48</sup> z dniem odbioru decyzji, w trzech przypadkach<sup>49</sup> w momencie kiedy decyzje stały się ostateczne, w

<sup>44</sup> M.P. z 2020 r. poz. 627.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 217 – dalej: „uor”.

<sup>46</sup> Decyzje nr: GZDiZ-PU-6444-41(2)-2019-ŁG, GZDiZ-PU-6431-31(3)-2019-BW, GZDiZ-PU-6431-16(4)-2019-BW, GZDiZ-PU-6431-24-2-2021-BW, GZDiZ-ZA-6410-179(81)-2018-AT, GZDiZ-ZA-6453-4(2)-2019-KM, GZDiZ-ZA-6402-77(2)-2019-ARus, GZDiZ-ZA-6414-128(2)-2019-AT, GZDiZ-ZA-6402-90(2)-2019-BW/ŻL, GZDiZ-ZA-6403-65(2)-2019-ARus, GZDiZ-ZA-6410-105(2)-2019-RP, GZDiZ-ZA-6450-1(2)-2020-KM, GZDiZ-ZA-6453-150(10)-2019-KM, GZDiZ-ZA-6450-2(2)-2020-KM, GZDiZ-ZA-6406-26(2)-2020-ARus, GZDiZ-ZA-6414-52(3)-2020-RP, GZDiZ-ZA-6414-236(4)-2019-RP/AW, GZDiZ-ZA-6414-7(3)-2019-AW, GZDiZ-ZA-6414-305(3)-2019, GZDiZ-IA-6424-4(3)-2020-RG, GZDiZ-IA-6424-3-2-2021-ARus, GZDiZ-IA-6420-1-2-2021-ARus, GZDiZ-IA-6404-117-4-2021-PW, GZDiZ-IA-6404-89-4-2021-PW.

<sup>47</sup> Przypisu należności z decyzji nr: GZDiZ-PU-6470-47(8)-2018-MW z 18 stycznia 2019 r., GZDiZ-ZA/NP-6470-43(3)-2019-AT/MW z 16 maja 2019 r., GZDiZ-ZA-6470-14(3)-2019-RP/MW z 4 czerwca 2019 r., GZDiZ-ZA/NP-6470-16(5)-2019-KM/MW z 17 września 2019 r., GZDiZ-NP-6470-30(2)-2019-RP/AK z 4 października 2019 r., GZDiZ-NP-6470-69(3)-2019-AT/AK z 7 października 2019 r., GZDiZ-NP-6470-44(2)-2019-AT/AK z 7 października 2019 r., GZDiZ-NP-6470-38(2)-2019-RP/AK z 18 października 2019 r., GZDiZ-PU-6470-8(6)-2019-ŁG/MW z 25 października 2019 r. oraz GZDiZ-NP-6470-62(2)-2019-AT/MW z 29 października 2019 r. dokonano odpowiednio w terminie 7, 11, 10, 4, 10, 11, 6, 10, 6 oraz 7 dni od dnia wydania decyzji.

<sup>48</sup> Decyzje nr: GZDiZ-NP-6470-64(3)-2019-RP/AK z 7 stycznia 2020 r., GZDiZ-PU-6470-20(5)-2019-ŁG/AK oraz GZDiZ-NP-6470-21(3)-2020-RP/AK z 16 września 2020 r.

<sup>49</sup> Decyzje nr: GZDiZ-NP-6470-11(2)-2020-RP/AK z 27 marca 2020 r. (decyzja stała się ostateczna 22 kwietnia 2020 r., a ujęta w księgach została 1 maja 2020 r.), GZDiZ-NP-6470-64(4)-2020-KM/AK z 21 października 2020



pozostałych trzech przypadkach<sup>50</sup> – od 65 do 407 dni od dnia wydania decyzji oraz od 40 do 384 dni od dnia, w którym decyzje stały się prawomocne;

- 3) w 2021 r. (do 30 czerwca) – w trzech przypadkach<sup>51</sup> – w momencie, kiedy decyzje stały się ostateczne, w jednym przypadku<sup>52</sup> z dniem odbioru decyzji oraz w jednym przypadku<sup>53</sup> – 84 dni od dnia wydania decyzji i 49 dni od dnia jej uprawomocnienia,

Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Dyrektor w swoich wyjaśnieniach potwierdził niejednolitość dokonywania przypisów należności z tytułu opłat i kar w księgach rachunkowych wskazując na przyczyny związane z ryzykiem wniesienia odwołania przez strony.

(akta kontroli str. 3136-3515)

2. W sześciu umowach<sup>54</sup> (wszystkich zawartych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg) nie w pełni skutecznie zabezpieczono interesy zarządcy dróg, gdyż w umowach tych nie zawarto zapisów dotyczących waloryzacji stawek opłat po ich zmianie przez organ stanowiący samorządu. Brak takich mechanizmów wpisanych w umowy, skutkował faktycznym brakiem możliwości waloryzacji tych stawek i pociągał za sobą ryzyko potencjalnego uszczuplenia dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego.

Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury i Remontów wyjaśnił, że umowy te zostały zawarte na krótki okres, w którym nie przewidywano zmian stawek czynszu dzierżawnego. Ponadto wskazał, że art. 22 ust. 2d udp wymusza zmianę czynszu po zmianie uchwały.

(akta kontroli str. 1977-1978, 1987-2162)

W ocenie NIK należyte zabezpieczenie interesów zarządy dróg wymagałoby ujęcia w umowach zapisów określających zasady waloryzacji stawek opłat po ich zmianie przez organ stanowiący samorządu. Klauzule waloryzacyjne bowiem, dawałyby GZDiZ podstawę do jednostronnej zmiany stawki opłaty z odwołaniem się do obiektywnych, mierzalnych i weryfikowalnych czynników w postaci ich zmian w stosownej uchwale. Wskazany przez Dyrektora art. 22 ust. 2d udp określa jedynie jaka powinna być wartość świadczeń pieniężnych z tych umów, ale nie daje podstawy do takiej zmiany.

---

r. (decyzja stała się ostateczna 17 listopada 2020 r., a ujęta w księgach została 28 grudnia 2020 r.), GZDiZ-NP-6470-63(4)-2020-KM/AK z 21 października 2020 r. (decyzja stała się ostateczna 22 grudnia 2020 r., a ujęta w księgach została 28 grudnia 2020 r.).

<sup>50</sup> Decyzje nr: GZDiZ-PU-6470-18(6)-2019-BW/AK z 2 marca 2020 r. (decyzja stała się ostateczna 27 marca 2020 r., a ujęta w księgach została 7 maja 2020 r.), GZDiZ-NP-6470-14(3)-2019-RP/AK z 14 lutego 2020 r. (decyzja stała się ostateczna 7 marca 2020 r., a ujęta w księgach została 1 kwietnia 2021 r.) oraz GZDiZ-NP-6470-23(5)-2020-KM/PG z 7 lipca 2020 r. (decyzja stała się ostateczna 1 sierpnia 2020 r., a ujęta w księgach została 12 lutego 2021 r.)

<sup>51</sup> Decyzje nr: GZDiZ.NP.6470.91.3.2020.AK z 19 stycznia 2021 r., GZDiZ.NP.6470.8.2.2021.RG/AK z 18 marca 2021 r. oraz GZDiZ.NP.6470.119.4.2020.RG/AK z 12 kwietnia 2021 r.

<sup>52</sup> Decyzja nr GZDiZ.NP.647.19.2.2021.AK z 25 maja 2021 r.

<sup>53</sup> Decyzja nr GZDiZ.NP.6470.92.3.2020.AK z 22 stycznia 2021 r. (decyzja stała się ostateczna 27 lutego 2021 r., a ujęta w księgach została 16 kwietnia 2021 r.)

<sup>54</sup> Umowy nr: 01/2020 z 1 czerwca 2020 r., 02/2020 z 15 maja 2020 r., 03/2020 z 15 maja 2020 r., 04/2020 z 15 czerwca, 05/2020 z 16 grudnia 2020 r., 06/2020 z 1 czerwca 2020 r.

3. W 20 postępowaniach<sup>55</sup> w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (z 25 objętych badaniem) oraz we wszystkich (24) postępowaniach<sup>56</sup> w sprawie odstąpienia od nałożenia kary, organ nie dochował terminów, określonych w art. 35 § 3 kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

Postępowania w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego od dnia doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania do dnia rozstrzygnięcia sprawy przez organ były prowadzone odpowiednio przez 67, 51, 72, 189, 79, 147, 82, 446, 79, 186, 32, 103, 75, 91, 76, 73, 38, 180, 42, 49 dni<sup>57</sup>.

Postępowania w sprawie odstąpienia od nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego od dnia doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania i postanowienia o wyznaczeniu 14-dniowego terminu do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa do dnia wydania decyzji były prowadzone odpowiednio przez 87, 98, 74, 41, 53, 118, 63, 157, 286, 223, 165, 189, 196, 150, 151, 150, 60, 42, 131, 147, 147, 154 oraz 150 dni.

Kierownik działu NP wyjaśnił, że:

- po stwierdzeniu nielegalnego zajęcia pasa zarządca drogi wystosowywał zawiadomienie o wszczęciu postępowania, a biorąc pod uwagę czas obiegu dokumentów w GZDiZ przed wysyłką, 14 –dniowy okres, w którym strona może podjąć awizowaną przesyłkę, oględziny z udziałem strony wyznaczane były z reguły około 25 dnia od wydania zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Kolejnym krokiem po oględzinach było z reguły wystosowanie zawiadomienia o zakończeniu postępowania, w którym strona ma wyznaczony 7-dniowy termin do skorzystania z uprawnień wynikających z art. 10 kpa, a dopiero po tym terminie możliwe było wydanie decyzji;
- dodatkowym elementem wpływającym na czas trwania postępowania była duża ilość załatwianych spraw przy ograniczonym składzie osobowym – w badanym okresie wszczynano ponad 160 postępowań, które wymagały szczególnej staranności, polemiki ze stanowiskiem strony, lektury orzecznictwa, komentarzy, doktryny;
- na czas prowadzenia postępowań w 2020 r. miała wpływ również epidemia i system pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 2557-2867, 2870-3134)

NIK zauważa, że wyliczając terminy postępowań wziął pod uwagę wszystkie terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonywania określonych

<sup>55</sup> Nr GZDiZ-PU-6470-47-2018, GZDiZ-ZA/NP.-6470-43-2019, GZDiZ-ZA-6470-14-2019, GZDiZ-ZA-6470-16-2019, GZDiZ-NP-6470-30-2019, GZDiZ-NP-6470-69-2019, GZDiZ-NP-6470-44-2019, GZDiZ-NP-6470-38-2019, GZDiZ-PU-6470-8-2019, GZDiZ-NP-6470-62-2019, GZDiZ-PU-6470-18-2019, GZDiZ-NP-6470-21-2020, GZDiZ-NP-6470-48-2020, GZDiZ-NP-6470-23-2020, GZDiZ-NP-6470-119-2020, GZDiZ-NP-6470-63-2020, GZDiZ-NP-6470-64-2019, GZDiZ-NP-6470-14-2019, GZDiZ.NP.6470.92.2020, GZDiZ.NP.6470.91.2020.

<sup>56</sup> Nr: GZDiZ-NP-6470-34-2020, GZDiZ-NP-6470-38-2020, GZDiZ-NP-6470-39-2020, GZDiZ-NP-6470-40-2020, GZDiZ-NP-6470-41-2020, GZDiZ-NP-6470-53-2020, GZDiZ-NP-6470-60-2020, GZDiZ.NP.6470.71.2020, GZDiZ.NP.6470.75.2020, GZDiZ.NP.6470.89.2020, GZDiZ.NP.6470.98.2020, GZDiZ.NP.6470.99.2020, GZDiZ.NP.6470.100.2020, GZDiZ.NP.6470.101.2020, GZDiZ.NP.6470.103.2020, GZDiZ.NP.6470.104.2020, GZDiZ.NP.6470.105.2020, GZDiZ.NP.6470.111.2020, GZDiZ.NP.6470.113.2020, GZDiZ.NP.6470.116.2020, GZDiZ.NP.6470.117.2020, GZDiZ.NP.6470.115.2020, GZDiZ.NP.6470.102.2020.

<sup>57</sup> Czas trwania postępowania po wyłączeniu terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonywania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 35 § 5 kpa.



czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 35 § 5 kpa, a datą wszczęcia postępowania był dzień doręczenia stronie stosownego postanowienia.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają nieprzestrzegania przepisów prawa.

4. W 20 postępowaniach<sup>58</sup> w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (z 25 objętych badaniem) oraz we wszystkich (24) postępowaniach<sup>59</sup> w sprawie odstąpienia od nałożenia kary, organ nie zawiadomił stron o niezatawieniu spraw w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich zatawienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 kpa, który stanowi, że o każdym przypadku niezatawienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zatawienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Kierownik działu NP wyjaśnił, że przyczyną braku zawiadamiania o niezatawieniu sprawy w terminie były względy praktyczne, w jego opinii wystosowywanie kolejnego pisma w toku postępowania niepotrzebnie wydłużyłoby czas prowadzonych postępowań, a przedmiotowe postępowania były postępowaniami wszczynanymi z urzędu, a nie na wniosek strony.

(akta kontroli str. 2557-2867, 2870-3134)

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają naruszenia przepisów prawa. Art. 36 § 1 kpa nie rozróżnia bowiem postępowań wszczynanych na wniosek strony oraz z urzędu. O każdym przypadku niezatawienia sprawy w terminie należy zawiadomić stronę.

5. Dwie kary<sup>60</sup> nałożono za okres krótszy odpowiednio o dziewięć i jeden dzień okres niż liczba dni faktycznego samowolnego zajęcia pasa drogowego, co było niezgodne z art. 40 ust. 12, w związku z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. W skutek powyższego naliczono kary odpowiednio o 53.449,47 zł<sup>61</sup> oraz 4.487,76 zł<sup>62</sup> niższe od należnych.

W pierwszym przypadku kara dotyczyła samowolnego zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie na budynku reklamy wieloformatowej o powierzchni 258,21 m<sup>2</sup>. Pracownicy GZDiZ przeprowadzili oględziny 5, 15 i 31 października 2018 r. i 13 listopada 2018 r. Oględziny z 5 i 15 października 2018 r. potwierdziły lokalizację reklamy w pasie drogowym bez stosownego zezwolenia. Podczas kolejnych kontroli 31 października 2018 r. i 13 listopada 2018 r. stwierdzono usunięcie przedmiotowej reklamy z elewacji budynku. Decyzją nr GZDiZ-PU-6470-47(8)-2018-MW z 18 stycznia 2019 r. nałożono na stronę karę pieniężną za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w dniach 5 i 15 października 2018 r.

<sup>58</sup> Nr GZDiZ-PU-6470-47-2018, GZDiZ-ZA/NP.-6470-43-2019, GZDiZ-ZA-6470-14-2019, GZDiZ-ZA-6470-16-2019, GZDiZ-NP-6470-30-2019, GZDiZ-NP-6470-69-2019, GZDiZ-NP-6470-44-2019, GZDiZ-NP-6470-38-2019, GZDiZ-PU-6470-8-2019, GZDiZ-NP-6470-62-2019, GZDiZ-PU-6470-18-2019, GZDiZ-NP-6470-21-2020, GZDiZ-NP-6470-48-2020, GZDiZ-NP-6470-23-2020, GZDiZ-NP-6470-119-2020, GZDiZ-NP-6470-63-2020, GZDiZ-NP-6470-64-2019, GZDiZ-NP-6470-14-2019, GZDiZ.NP.6470.92.2020, GZDiZ.NP.6470.91.2020.

<sup>59</sup> Nr: GZDiZ-NP-6470-34-2020, GZDiZ-NP-6470-38-2020, GZDiZ-NP-6470-39-2020, GZDiZ-NP-6470-40-2020, GZDiZ-NP-6470-41-2020, GZDiZ-NP-6470-53-2020, GZDiZ-NP-6470-60-2020, GZDiZ.NP.6470.71.2020, GZDiZ.NP.6470.75.2020, GZDiZ.NP.6470.89.2020, GZDiZ.NP.6470.98.2020, GZDiZ.NP.6470.99.2020, GZDiZ.NP.6470.100.2020, GZDiZ.NP.6470.101.2020, GZDiZ.NP.6470.103.2020, GZDiZ.NP.6470.104.2020, GZDiZ.NP.6470.105.2020, GZDiZ.NP.6470.111.2020, GZDiZ.NP.6470.113.2020, GZDiZ.NP.6470.116.2020, GZDiZ.NP.6470.117.2020, GZDiZ.NP.6470.115.2020, GZDiZ.NP.6470.102.2020.

<sup>60</sup> Sprawa nr GZDiZ-PU-6470-47(8)-2018-MW oraz GZDiZ-NP.-6470-48(4)-2020-KM/AK

<sup>61</sup> Kwota naliczonej kary wyniosła 11.877,66 zł zamiast 65.327,13 zł.

<sup>62</sup> Kwota naliczonej kary wyniosła 35.902,08 zł zamiast 40.389,84 zł.



W drugiej sprawie kara dotyczyła zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia poprzez wyгородzenie placu budowy. Podczas kontroli legalności zajęcia pasa drogowego przeprowadzonej przez pracowników GZDiZ w dniach 9 i 16 czerwca 2020 r., potwierdzono przedmiotowe zajęcie. Wniosek strony o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wpłynął do GZDiZ w dniu 22 czerwca 2020 r.<sup>63</sup> Decyzją nr GZDiZ-6453-23(6)-2020-KM z 22 czerwca 2020 r. zezwolono na zajęcie pasa poprzez wyгородzenie placu budowy w okresie od 22 czerwca do 31 lipca 2020 r. W toku postępowania w sprawie nałożenia kary, 18 sierpnia 2020 r. strona poinformowała, że wniosek o zajęcie pasa drogowego został złożony w skrytce podawczej GZDiZ w dniu 17 lub 18 czerwca 2020 r. i w związku z tym prosiła o naliczenie kary do dnia 17 czerwca 2020 r.

Kierownik Działu NP wyjaśnił w odniesieniu do sprawy:

- GZDiZ-PU-6470-47(8)-2018, że przedmiotowa reklama nie była trwale związana z gruntem, a w praktyce GZDiZ popartej orzecznictwem, kary za tego typu reklamy były wymierzone jedynie za dni, w których przeprowadzono kontrole, gdyż kara nie mogła opierać się na domniemaniu umieszczenia reklamy również w dniach, co do których brak jednoznacznych dowodów;
- GZDiZ-NP-6470-48(4)-2020 – z uwagi na fakt, że w okresie stanu epidemii w GZDiZ nie odbywała się bezpośrednia obsługa interesantów, strona nie mogła uzyskać potwierdzenia złożenia wniosku, w związku z tym przyjęto, że wniosek strona złożyła 17 czerwca 2020 r., a karę naliczono do 16 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.2557-2578, 2743-2754)

Konstrukcja i sposób montażu reklamy wielkoformatowej praktycznie uniemożliwiają codzienny jej montaż i demontaż, stąd w ocenie NIK w niniejszej sprawie należało przyjąć, że reklama była zamieszczona w pasie drogowym bez zezwolenia co najmniej w okresie od 5 do 15 października 2018 r. (tj. 11 dni).

W drugim przypadku zauważyć należy, że strona bezspornie zajmowała pas drogowy bez zezwolenia w okresie co najmniej od 9 do 21 czerwca 2020 r. Zezwolenie na przedmiotowe zajęcie pasa obejmowało bowiem okres od 22 czerwca do 31 lipca 2020 r. Mając na względzie, że rozbieżność pomiędzy datą złożenia wniosku przez stronę a datą jego rejestracji w GZDiZ wynikała z rozwiązań organizacyjnych przyjętych w jednostce oraz fakt, że strona sama wnioskowała o ukaranie jej za samowolne zajęcie pasa do 17 czerwca 2020 r. należało wymierzyć karę za okres od 9 do 17 czerwca 2020 r. (tj. 9 dni).

#### OCENA CZĄSTKOWA

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego co do zasady były wydawane przez GZDiZ terminowo i zawierały zapisy niezbędne dla decyzji administracyjnych, a ustalone w nich stawki były zgodne z przepisami prawa. NIK nie stwierdziła przypadków legalizacji samowolnego zajęcia pasa drogowego. Umowy za zajęcie pasa drogowego zawarte były zgodnie z przepisami, przy czym nie w pełni zabezpieczały interes GZDiZ, gdyż nie zawierały zapisów dotyczących aktualizacji stawek opłat. Zarządca zgodnie z przepisami nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, przy czym w dwóch przypadkach stwierdzono nałożenie kary za okres krótszy niż faktyczne zajęcie pasa drogowego. GZDiZ ewidencjonował kary i sprawdzał zwolnienie nielegalnie zajętego pasa, przy czym postępowania w

<sup>63</sup> Zgodnie z danymi z Esod.



sprawie nałożenia kary i odstąpienia od jej nałożenia prowadzone były z przekroczeniem terminów określonych w przepisach prawa, a strona nie była informowana o niezakończaniu spraw w terminie. GZDiZ zgodnie z przepisami pobierał należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmował działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności. Jednak decyzje administracyjne w sprawie nałożenia opłat i kar za zajęcie pasa drogowego ujmowane były w księgach rachunkowych w sposób niejednolity.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Monitorowanie pasa drogowego

**3.1.** GZDiZ w kontrolowanym okresie prowadził monitoring pasa drogowego w ramach zadań przypisanych w Regulaminie Organizacyjnym dla działów PU i ZA.

Wybrani pracownicy działu:

- PU realizowali ww. zadania w zakresie: kontroli terenowej zgodności z wydawanymi opiniami i uzgodnieniami oraz decyzjami na zajęcie pasa drogowego punktów handlowych i gastronomicznych oraz innych będących w kompetencji działu PU<sup>64</sup>; kontroli terenowej pasów drogowych pod kątem nielegalnie umieszczanych punktów handlowych<sup>65</sup>; kontroli terenowej pasów drogowych pod kątem nielegalnie umieszczonych obiektów handlowo-usługowych oraz organizowanych wydarzeń artystycznych, handlowych i promocyjnych<sup>66</sup>; kontroli terenowej zgodności z wydawanymi opiniami i uzgodnieniami oraz decyzjami na zajęcie pasa drogowego ogródków gastronomicznych, obiektów (m.in. kiosków), handlu obwoźnego, nośników reklamy okolicznościowej, imprez i innych będących w kompetencjach działu PU<sup>67</sup>;
- ZA realizowali ww. zadania dotyczące: kontroli pasa drogowego w zakresie zgodności z wydanym zezwoleniem lub zawartą umową<sup>68</sup>; protokolarnego przekazywania i odbioru od inwestora/wykonawcy terenu określonego w umowie lub zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego<sup>69</sup>; protokolarnego odbioru pasa drogowego po zakończeniu obowiązywania zezwolenia; dokonywania kontroli zajęć pasa drogowego, realizacji umów, przeprowadzania wizji w terenie<sup>70</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 157-157, 189-258)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) GZDiZ przeprowadził 862 udokumentowane kontrole w zakresie zajęcia pasa drogowego, z czego 719 kontroli pasa drogowego<sup>71</sup> oraz 143 kontrole przestrzegania warunków wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (tj. skontrolowano 1,4% wszystkich zezwoleń na zajęcie pasa drogowego).

W wyniku ww. kontroli wszczęto 362 postępowania w celu wymierzenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, w tym 34 postępowania dotyczące naruszenia

<sup>64</sup> Dotyczy stanowiska Starszy Referent ds. Estetyki Miasta.

<sup>65</sup> Dotyczy stanowiska Specjalista ds. Zajęć Pasa Drogowego.

<sup>66</sup> J.w.

<sup>67</sup> Dotyczy stanowiska Starszy Specjalista ds. Ewidencji i Kontroli.

<sup>68</sup> Dotyczy stanowisk: p.o. Zastępcy Kierownika Działu, Specjalisty ds. zajęć pasa drogowego

<sup>69</sup> Dotyczy stanowiska p.o. Zastępcy Kierownika Działu.

<sup>70</sup> Dotyczy stanowiska Specjalista ds. zajęć pasa drogowego.

<sup>71</sup> Odpowiednio: 250, 369 i 100 kontroli.

postanowień zawartych w zezwoleniu w zakresie zajętej powierzchni lub terminu zajęcia.

(akta kontroli str. 442-446)

GZDiZ nie określono terminów lub częstotliwości objazdów sieci drogowej.

Dyrektor wyjaśnił, że podczas objazdów dróg pracownicy GZDiZ zwracali uwagę na nielegalne zajęcia oraz na przestrzeganie warunków wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, a w przypadku stwierdzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego dokumentowano ten fakt i przekazywano do działu NP w celu wszczęcia postępowania w sprawie. Wskazał ponadto, że kontrole zajęć pasa drogowego przez ogródki gastronomiczne, stoiska handlowe i inne zajęcia sezonowe lub tymczasowe prowadzono na bieżąco, lecz w sposób nieregularny, aby umożliwić wykrycie w terenie skupisk tzw. nielegalnego handlu.

Pas drogowy, jak wyjaśnił Dyrektor, podlegał również kontroli podczas sporządzania protokołów przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego oraz podczas kontroli realizacji umów: na drogach wewnętrznych, użyczenia w celu realizacji inwestycji drogowych), na ochronę drogi zawartych z inwestorami inwestycji niedrogowych. Ponadto wskazał, że monitoring pasa drogowego prowadzono również w postaci zaplanowanych wizji terenowych lub wizji podejmowanych na podstawie zgłoszenia mieszkańców/przedsiębiorców.

(akta kontroli str., 314-315, 364-441, 1042-1054)

Badanie 15 protokołów z kontroli samowolnego zajęcia pasa drogowego wykazało, że:

- we wszystkich 15 przypadkach nałożono karę za bezprawne zajęcie pasa drogowego;
- nałożone kary wyniosły łącznie 82 354,14 zł, a ich rozpiętość wynosiła od 180,00 zł<sup>72</sup> do 71 629,84 zł<sup>73</sup>.

(akta kontroli str. 1038-1041)

Ogłędziny pasa drogowego dróg i ulic zarządzanych przez GZDiZ w zakresie zajęć pasa drogowego (reklamy, ogródki restauracyjne, pojemniki na odpady, sprzęt budowlany, oznakowanie prowadzenia robót, inne obiekty w pasie drogowym i bezpieczeństwo ruchu drogowego) wykazały 56 obiektów w pasie drogowym, z czego 13 z nich (23,2% stwierdzonych obiektów) znajdowało się w pasie drogowym nielegalnie, co opisano szczegółowo w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.1063-1395)

**3.2.** W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) GZDiZ przeprowadził łącznie 2.866 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego<sup>74</sup>.

Dyrektor wyjaśnił, że nie wystąpiła sytuacja przejęcia pasa drogowego z usterek - protokół przejęcia pasa drogowego był podpisywany dopiero po usunięciu wszystkich usterek przez wykonawcę/inwestora, zajmującego pas drogowy, gdyż

<sup>72</sup> Dotyczy protokołu kontroli z dnia 25 września 2019 r. - na ul. Kołodziejkiej samochód ciężarowy z betoniarką i pompą do betonu zajął bez zgody GZDiZ pas drogowy o powierzchni 30,0 m<sup>2</sup> (kara naliczona za jeden dzień).

<sup>73</sup> Dotyczy protokołu kontroli z dnia 11 lipca 2019 r. - Na budynku przy ul. Grunwaldzkiej 87/91 i róg Dmowskiego stwierdzono dwie tablice reklamowe jednostronne o powierzchni 93,04 m<sup>2</sup> i 24,42 m<sup>2</sup> (kary naliczone za okres, odpowiednio: 25 dni – dotyczy drogi wojewódzkiej i 24 dni – dotyczy drogi gminnej).

<sup>74</sup> Odpowiednio: 1.357, 1.109 i 400 – dotyczy kontroli, które przeprowadzono w ramach wydanych decyzji zezwalających na naruszenie nawierzchni (roboty budowlane, umieszczanie w pasie drogowym sieci lub obiektów budowlanych).



częściowe bądź warunkowe przejęcie pasa drogowego umożliwiałyby wykonawcom rozliczenie inwestycji z inwestorem, a późniejsze naprawy byłyby trudne do wyegzekwowania.

Dodatkowo w latach 2019-2020 GZDiZ zlecił firmie zewnętrznej przeprowadzenie 110 badań kontrolnych, obejmujących badania stopnia zagęszczenia:

- zasypki wykopu po robotach sieciowych metodą sondowania – w każdym przypadku przebadano nie więcej niż pięć punktów badawczych (do głębokości dwóch metrów)<sup>75</sup>;
- warstw konstrukcyjnych pod budowę (przebudowę) drogi lekką płytą dynamiczną – w każdym przypadku przebadano nie więcej niż pięć punktów badawczych<sup>76</sup>.

(akta kontroli str. 157-167, 259-313, 1042-1054)

Oględziny 16 obiektów na wybranych 14 odcinkach dróg, dla których GZDiZ wydał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym wykazały, że we wszystkich przypadkach przywrócono pas drogowych do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 1396-1445)

**3.3.** GZDiZ na administrowanej sieci drogowej w okresie objętym kontrolą wykrył łącznie siedem przypadków umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych, takich jak pojazdy osobowe i ciężarowe, znaczne ilości mas ziemnych, pył z przewożonego mialu węglowego. O wszystkich ww. przypadkach pisemnie zawiadomiono Policję oraz Straż Miejską. Policja odpowiedziała na zawiadomienia w czterech przypadkach<sup>77</sup> - deklarując sprawowanie doraźnego nadzoru nad wskazanymi rejonami, zaś Straż Miejska w jednym przypadku<sup>78</sup>.

Dyrektor wyjaśnił, że problem reklam świetlnych zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego w pasach drogowych w Gdańsku nie występuje z uwagi na wejście w życie w 2018 r. tzw. Uchwały Krajobrazowej Gdańska, która zabroniła stosowania reklam o zmiennym natężeniu światła, zarówno w pasie drogowym jak i poza nim.

(akta kontroli str. 154-167, 243-258, 1032-1037)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

GZDiZ nie w pełni skutecznie monitorował pas drogowy, w celu wykrycia jego zajęcia bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W trakcie przeprowadzonych oględzin odcinków 15 dróg ustalono, że z 56 znajdujących się w pasach drogowych obiektów 13<sup>79</sup> (23,2%)

<sup>75</sup> Liczba badań – 90.

<sup>76</sup> Liczba badań – 20.

<sup>77</sup> W jednym przypadku, w wyniku działań Policji ujawniono wykroczenie wskazane przez GZDiZ a w trzech nie ujawniono wykroczeń.

<sup>78</sup> Straż Miejska odstąpiła od prowadzenia dalszych czynności w sprawie ze względu na niewykrycie sprawcy wykroczenia (dotyczy parkowania w strefie parkowania w innym miejscu niż wyznaczone w tym celu).

<sup>79</sup> Dotyczy obiektów na ulicach: Rajska nr 16 - Wielki Młyn (wygrozdzenie robót budowlanych); Rajska nr 1e (trzy worki z gruzem); Podwale Staromiejskie nr 103 (reklama przenośna); Pańska, naprzeciwko nr 6 (sprzedaż uliczna); Wileńska 3 (kontener na gruz budowlany); okolice Alei Grunwaldzkiej 583 (słup ogłoszeniowy); Wajdeloty 24 (reklama przenośna); Dmowskiego 2-3-4 (ogródek restauracyjny); Dmowskiego nr 16 (reklama przenośna); Karwieńska - reklama (naprzeciwko boiska - kierunek do ZOO); Świętokrzyska, naprzeciwko budynku nr 53 (reklama przenośna); Świętokrzyska 69 (reklama w formie tablicy ponad powierzchnią chodnika); Wieżycka 26 (kontener na gruz budowlany).

funkcjonowało bez stosownego zezwolenia. Szacowana kwota kary za jeden dzień zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia poprzez umieszczenie ww. obiektów wynosiła 632,76 zł.

We wszystkich ww. przypadkach, GZDiZ w trakcie kontroli NIK zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego podmioty odpowiedzialne za nielegalne zajęcie pasa drogowego.

Dyrektor wyjaśnił, że:

- większość z obiektów, które znajdowały się w pasie drogowym bez stosownego zezwolenia zarządcy drogi nie była trwale związana z gruntem, a zabezpieczenie w pełni pasa drogowego przed zajęciem przez obiekty mobilne było niemożliwe;
- ogródki gastronomiczne charakteryzują się dużą ilością elementów składowych stanowiących całość, m.in.: donice, krzesła, stoły, parasole, tablice informacyjne o ofercie lokalu i bardzo łatwo o ich dyslokację, a tym samym zmianę powierzchni zajęć pasa drogowego;
- słup reklamowy nie był objęty zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego drogi publicznej, gdyż wcześniej był umieszczony na terenie spółdzielni mieszkaniowej;
- tablica reklamowa znalazła się w pasie drogowym w ostatnich dniach z uwagi na otwarcie biura sprzedażowego dla nowo wybudowanego osiedla mieszkaniowego.

(akta kontroli str. 1063-1395)

W ocenie NIK wyjaśnienia Dyrektora nie usprawiedliwiają nie w pełni skutecznego monitorowania sieci drogowej.

#### OCENA CZĄSTKOWA

GZDiZ (dla lokalizacji objętych oględzinami) nie zapewnił w pełni skutecznego monitoringu sieci drogowej, w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego, gdyż 23,2% objętych badaniem obiektów zostało umiejscowionych w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia. GZDiZ rzetelnie monitorował sieć dróg w celu sprawdzenia przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego oraz w celu sprawdzenia umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

## 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 uwagi i wnioski:

- |         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uwagi   | W ocenie NIK wprowadzenie do umów zapisów dotyczących zasad waloryzacji stawek opłat w przypadku ich zmiany przez organ stanowiący samorząd stanowiłoby mechanizm ograniczający ryzyko uszczuplenia dochodów gminy w przypadku braku zgody strony umowy na ich zmianę.                                                                                                                                                                                    |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wprowadzenie mechanizmów w celu zapewnienia jednolitego księgowania przypisów należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i kar z tego tytułu.</li><li>2. Nakładanie kar za okres odpowiadający liczbie dni zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia.</li><li>3. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających terminowe prowadzenie postępowań w sprawie nałożenia lub odstąpienia od wymierzenia kar.</li></ol> |



4. Każdorazowe zawiadamianie strony w przypadku niezakończona sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.
5. Zapewnienie skutecznego monitorowania zarządzanej siecią drogową w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego.

## 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 Delegatury NIK w Gdańsku. 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 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.

Gdańsk, 20 sierpnia 2021 r.

Kontrolerzy  
Milena Szymańska  
specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

  
.....  
Ewa Dusza  
podpis



Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2021 r.

LGD.410.014.01.2021

# UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę – wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach” przeprowadzonej w GDAŃSKI ZARZĄD DRÓG I ZIELENI.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
*Tomasz Słoboszewski*  
Tomasz Słoboszewski



