



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.02.2021

Wojciech Folejewski
Dyrektor
Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni
ul. 10 Lutego 24
81-364 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni, ul. 10 Lutego 24, 81-364 Gdynia (dalej: Zarząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Folejewski, Dyrektor, od 1 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Roman Witowski, Dyrektor, od 1 października 2010 r. do 30 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia Pobieranie należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego Monitorowanie sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa bez zezwolenia Monitorowanie sieci drogowej w celu sprawdzenia sposobu i jakości przywrócenia do stanu pierwotnego
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Anna Dąbrowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/86/2021 z dnia 2 czerwca 2021 r. 2. Marta Gajewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/112/2021 z dnia 28 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.1-21)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd nie zapewnił w pełni rzetelnego i efektywnego zarządzania pasem drogowym.

W Zarządzie zapewniono przygotowanie do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym w Gdyni. Informacje o zasadach zajęcia pasa drogowego oraz opłatach z tym związanych i karach wynikających z zajęć bez zezwolenia były dostępne dla zainteresowanych osób. Zarząd ustalił granice pasa drogowego dla 18 objętych badaniem dróg. Jednak, dokumenty ewidencji dróg objętych badaniem nie były prowadzone rzetelnie, a w przypadku trzech dróg gminnych przyjętych w zarząd w 2020 r. nie prowadzono wymaganych ksiąg dróg.

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego zawierały wymagane elementy oraz w większości badanych spraw, były wydawane terminowo, a ustalone w nich stawki opłat były zgodne z przepisami prawa. Na 37 spraw objętych badaniem, stwierdzono dwa przypadki nieterminowego wydania zezwolenia oraz cztery przypadki ustalenia opłat w nieprawidłowej wysokości.

Decyzje odmawiające zezwolenia na zajęcie pasa drogowego były wydawane przez Zarząd terminowo. W 11 (z 12 objętych badaniem) decyzjach odmownych nie wskazano uzasadnienia prawnego, a jedynie uzasadnienie faktyczne. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi. Polegały one na niedochowaniu terminów załatwienia sprawy oraz niepoinformowaniu stron postępowania o niezakończonych sprawach w terminie (w dziewięciu z 26 objętych badaniem postępowań) oraz niezawiadomieniu stron o wszczęciu postępowania z urzędu (w 13 z 26 objętych badaniem postępowań). Nie we wszystkich zbadanych przypadkach zapewniano stronom możliwość wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji (co dotyczyło wszystkich postępowań zakończonych odmową wydania zezwolenia oraz 13 postępowań w sprawie wymierzenia kar).

W większości objętych badaniem decyzji w sprawie wymierzenia kary w prawidłowy sposób naliczono tę karę – nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech objętych badaniem decyzjach. NIK stwierdziła dwa przypadki niewymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi pasa drogowego i określenia w to miejsce opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu.

Pobierano należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmowano działania windykacyjne w stosunku do dłużników. Stwierdzono jednak, że przypisy należności z tego tytułu dokonywane były w niejednolity sposób.

Zarząd nierzetelnie prowadził monitoring dróg w celu wykrycia samowolnego zajęcia pasa drogowego. W okresie objętym kontrolą Zarząd przeprowadził 1.772 kontrole pasa drogowego, wykrył 41 przypadków jego nielegalnego zajęcia, podczas gdy przeprowadzone przez NIK oględziny pasów drogowych 15 odcinków ulic wykazały 231 samowolnych zajęć, co stanowiło 78,6% wszystkich stwierdzonych w pasie obiektów oraz 10 zajęć przekraczających powierzchnię wskazaną w zezwoleniach, co stanowiło 3,4% stwierdzonych w pasie obiektów. W stwierdzonych przypadkach nie prowadzono postępowań w sprawie wymierzenia kar oraz nie nałożono kar za zajęcie pasa drogowego. Szacowana kwota kary za jeden dzień zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia i z przekroczeniem powierzchni wynosiła co najmniej 25,8 tys. zł.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe³ kontrolowanej działalności

Jednostka budżetowa Zarząd Dróg i Zieleni z siedzibą w Gdyni utworzona została mocą uchwały nr XLV/1089/06 Rady Miasta Gdyni z 27 września 2006 r.⁴. Zgodnie ze statutem Zarządu⁵, przedmiotem jego działalności była realizacja zadań związanych z nadzorem i bieżącym utrzymaniem infrastruktury miejskiej, w tym szczególnie zarządzaniem siecią dróg publicznych i wewnętrznych pozostających w zarządzie Miasta Gdyni. Zadania Zarządu obejmowały m.in. prowadzenie ewidencji dróg publicznych i wewnętrznych oraz obiektów inżynierskich, dla których funkcje zarządcy pełniła Gmina Miasta Gdyni, wydawanie zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego oraz naliczanie opłat i kar z tym związanych, orzekanie o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego w razie jego naruszenia.

OBSZAR

1. Przygotowanie do pobierania opłat

Opis stanu
faktycznego

1.1 Długość zarządzanej przez Zarząd sieci drogowej w okresie objętym kontrolą wynosiła odpowiednio:

- 395,8 km⁶ (według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.);
- 392,2 km⁷ (według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r.);

Liczba ulic (według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.) wynosiła łącznie 714⁸.

Zmiana długości sieci wynikała, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury, z weryfikacji poprawności danych zawartych w dotychczasowym systemie służącym ewidencji dróg, w związku z jego zastąpieniem nowym oprogramowaniem.

(akta kontroli str. 347-349)

W Zarządzie nie określono wewnętrznych wzorów formularzy, regulaminów, procedur, instrukcji, wytycznych określających zasady postępowania w zakresie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz nakładania kar za jego nielegalne zajęcie.

Dyrektor wyjaśnił, że czynności w powyższym zakresie podejmowane były na podstawie obowiązujących przepisów prawa – ustawy o drogach publicznych⁹, rozporządzenia w sprawie udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁰, uchwały nr XIII/429/19¹¹ oraz Kodeksu postępowania administracyjnego¹² (dalej: „Kpa”).

(akta kontroli str. 373-376)

Zadania związane z zarządzaniem pasem drogowym realizowane były w Zarządzie¹³ w referatach wchodzących w skład Działu Dróg, w szczególności:

³ 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.

⁴ Dz. Urz. Woj. Pom. z 10 listopada 2006 r. Nr 113, poz. 2365, ze zm.

⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XLV/1089/06 Rady Miasta Gdyni z 27 września 2006 r.

⁶ Z tego drogi: gminne – 266,69 km; powiatowe – 105,43 km; wojewódzkie – 17,85 km i krajowe – 5,79 km.

⁷ Z tego drogi: gminne – 263,40 km; powiatowe – 105,10 km; wojewódzkie – 17,91 km i krajowe – 5,78 km.

⁸ Z tego ulice: gminne – 670; powiatowe – 39; wojewódzkie – trzy i krajowe – dwie.

⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264).

¹¹ Uchwała nr XIII/429/19 Rady Miasta Gdyni z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na terenie miasta Gdyni, których zarządcą jest Prezydent Miasta Gdyni (Dz. Urz. Woj. Pom. z 19 listopada 2019 r. poz. 5074, ze zm.)

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

¹³ Zarządzenie nr 34/2020 Dyrektora Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg i Zieleni w Gdyni.

- wydawanie zezwoleń na zajmowanie pasa drogowego oraz naliczanie opłat i kar z tym związanych oraz orzekanie o przywróceniu pasa drogowego do stanu poprzedniego w razie jego naruszenia należało do zadań Referatu Zajęć Pasa Drogowego,
- prowadzenie ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli i przepustów na terenie Gminy Gdynia, dla których zarządcą z mocy ustawy o drogach publicznych był Prezydent Miasta Gdyni należało do zadań Referatu Ewidencji Dróg i Obiektów Inżynierskich,
- utrzymanie nawierzchni jezdni, miejsc postojowych, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz wykonywanie przeglądów stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich należało do zadań Referatu Utrzymania Dróg i Obiektów Inżynierskich.

Za prowadzenie spraw związanych z obsługą finansowo-księgową, w tym przyjmowanie opłat za zajęcie pasa drogowego oraz umieszczenie urządzeń w pasie drogowym, a także kar z tym związanych, odpowiadał Referat Dochodów. Wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz podejmowanie innych czynności windykacyjnych w sprawach dotyczących należności z tego tytułu należało do zadań Referatu Windykacji. Oba Referaty wchodziły w skład Działu Finansowo-Księgowego.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Zarząd był wierzycielem należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, a także kar z tym związanych i nie posiadał uprawnień do prowadzenia egzekucji.

(akta kontroli str. 22-29, 54-145)

Wykazy dróg w zarządzie z podziałem na ich rodzaje, wzory formularzy dotyczących wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, opis procedury związanej ze składaniem wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego odpowiednio dla każdego rodzaju zajęcia (ze wskazaniem miejsca i sposobu załatwienia sprawy, wymaganych dokumentów, informacji dotyczących m.in.: wysokości opłat, czasu załatwienia sprawy, kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, trybu odwoławczego, obowiązujących przepisów prawa) udostępniano na stronie internetowej Zarządu¹⁴ w zakładkach: „Drogi w zarządzie ZDiZ”, „Sprawy do załatwienia” i „Do pobrania” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Gdyni¹⁵ (Biuletyn Informacji Publicznej>Samorząd>Jednostki i firmy związane z samorządem>Inne>Zarząd Dróg i Zieleni> Sprawy do załatwienia).

(akta kontroli str. 421-430)

Dyrektor wyjaśnił, że informacje o zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi pozyskiwano przede wszystkim z kontroli pasa drogowego przeprowadzanych przez pracowników Zarządu. Informacje takie pochodziły ponadto z telefonicznych, mailowych i pisemnych zgłoszeń od Straży Miejskiej i innych służb miejskich oraz mieszkańców.

(akta kontroli str. 373-376)

W okresie objętym kontrolą w Referacie Zajęć Pasa Drogowego prowadzono rejestry udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego – według rodzaju zajęcia (m.in. „Rejestr zajęć pasa – ogólne”, „Rejestr zajęć pasa – drogi”, „Rejestr handel”¹⁶, „Rejestr reklamy”, „Rejestr ogródki”).

¹⁴ <https://www.zdiz.gdynia.pl/> - odczyt z dnia 16 sierpnia 2021 r.

¹⁵ <https://bip.um.gdynia.pl/> - odczyt z dnia 16 sierpnia 2021 r.

¹⁶ W przypadku 2021 r. – „Rejestr stoiska handlowe, wystawowe lub ekspozycyjne”.

Sposób prowadzenia rejestrów nie pozwalał na wyodrębnienie porozumień zawieranych w trybie przyśpieszonym, stosownie do art. 54 ust. 9 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁷.

Kierownik Działu Dróg wyjaśnił, że trudności z wyodrębnieniem ww. pozwoleń wynikały z faktu, iż w zdecydowanej większości spraw dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, decyzje wydawane były bez zbędnej zwłoki – w terminie nieprzekraczającym 30 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie.

(akta kontroli str. 381-420, 1461-1464)

W okresie objętym kontrolą Zarząd wydał łącznie 4.894 decyzje w sprawach zajęcia pasa drogowego (2026 decyzji w 2019 r., 1834 w 2020 r. oraz 1034 w 2021 r.), z których zaskarżono łącznie 27 (tj. 0,5%). Wydano 4.849 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego (odpowiednio 2005, 1826 i 1018), 43 decyzje odmawiające wydania zgody na zajęcie pasa drogowego (19, osiem i 16), jedną decyzję o uchyleniu/cofnięciu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (w 2019 r.), 53 decyzje w sprawie wymierzenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego (21, 21 i 11) oraz jedną decyzję o odstąpieniu od wymierzenia kary (w 2019 r.).

(akta kontroli str. 377-420)

1.2 Zarząd określił granice pasa drogowego dla 18 wybranych celowo do badania odcinków dróg¹⁸ (w tym trzech¹⁹ przyjętych przez Zarząd w okresie objętym kontrolą).

Kierownik Referatu Ewidencji Dróg i Obiektów Inżynierskich wyjaśnił, że granice pasa drogowego wyznaczały granice wydzielonych nieruchomości (ujętych w zasobach geodezyjnych), na których zlokalizowana była droga wraz z przestrzenią niezbędną do zarządzania drogą.

(akta kontroli str. 451, 1320-1323, 2704a-2721f)

Badanie przeprowadzone na ww. próbie wykazało, że:

- w przypadku 15 prowadzonych ksiąg dróg, zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinków dróg w granicach administracyjnych miast, tj. tabeli III stanowiącej załącznik do książki drogi, zawierały dane według stanu na 31 grudnia 2017 r., 2018 r. oraz 2019 r., natomiast w wykazach dzienników objazdu dróg, tj. tabeli IV stanowiącej załącznik do książki drogi, ostatnich wpisów dokonano w 2015 r., 2017 r. i 2018 r. Było to niezgodne ze zobowiązaniem do bieżącego aktualizowania ewidencji, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający, o czym mowa w § 16 ww. rozporządzenia, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w dziennikach objazdu 16 z 18 ww. dróg²⁰, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie wskazano numerów ewidencyjnych dróg wymaganych zgodnie ze wzorem dziennika objazdu drogi stanowiącym załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w trzech dziennikach objazdu dróg nie dokonano wpisów potwierdzających przeprowadzone objazdy dróg, i tak dla drogi nr: 1620G w 2019 r., 135207G

¹⁷ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 777 ze zm.).

¹⁸ Tj. Drogi nr: 135001G, 1620G, 135518G, 135612G, 1623G, 135207G, 6, 135585G, 1616G, 1612G, 1610G, 1606G, 1609G, 1633G, 468 oraz trzech przyjętych przez Zarząd w 2020 r. dróg nr 135684G, 135685G, 135686G.

¹⁹ Tj. Dróg nr 135684G, 135685G, 135686G

²⁰ Numery ewidencyjne dróg wskazano w dziennikach objazdu dróg nr 6 i 468.

w 2020 r., 1633G (ul. Małokacka) w 2020 r., co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;

- w książkach 42 obiektów mostowych i tuneli oraz w kartach obiektów mostowych, o których mowa odpowiednio w § 9 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie wskazano numerów ewidencyjnych dróg wymaganych zgodnie ze wzorem książek obiektów mostowych i tuneli oraz ze wzorem karty obiektu mostowego stanowiących odpowiednio załączniki nr 4 i 5 do ww. rozporządzenia, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- dla 10 odcinków dróg (za wyjątkiem dróg gminnych) zostały sporządzone mapy techniczno-eksploatacyjne dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg;
- w przypadku pięciu obiektów²¹, w książkach obiektów mostowych i tuneli nie dokonano wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 (dalej odpowiednio: kontrole roczne i kontrole pięcioletnie) ustawy z 7 lipca 1994 Prawo budowlane²², dalej: „prawo budowlane”), w przypadku czterech obiektów²³ odnotowano wpisy dotyczące kontroli rocznych przeprowadzonych w 2013 r. oraz nie dokonano wpisów potwierdzających przeprowadzone kontrole pięcioletnie, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w przypadku sześciu obiektów²⁴, w książkach obiektów mostowych i tuneli dokonano wpisów potwierdzających przeprowadzone kontrole pięcioletnie (w latach 2017-2019) i kontrole roczne przeprowadzone w latach 2018-2019, a w przypadku 26 obiektów²⁵ w książkach obiektów mostowych i tuneli ostatnie wpisy dotyczące kontroli rocznych i pięcioletnich dotyczyły kontroli przeprowadzonych odpowiednio w latach: 2006, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016 oraz 2007, 2010-2013, 2015, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- dla trzech²⁶ z 18 odcinków dróg nie prowadzono książek dróg, tj. nie realizowano obowiązku określonego w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg²⁷, co opisano w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 906-1297)

1.3 W okresie objętym kontrolą Zarząd dokonał zwrotów wniesionych opłat za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 54.713,38 zł, z tego:

- w 2019 r. w łącznej kwocie 3.360,47 zł, z tego z tytułu nadpłat opłat (2,857,64 zł) oraz zwrotów omyłkowych wpłat (502,83 zł),
- w 2020 r. w łącznej kwocie 19.116,90 zł, z tego z tytułu nadpłat opłat (785,59 zł) oraz zwrotu z tytułu wygaszenia decyzji za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym (15.604,26 zł) i zwrotów omyłkowych wpłat (2.727,05 zł),
- w I połowie 2021 r. w łącznej kwocie 32.236,01 zł, z tego z tytułu nadpłat opłat wynikających ze zmian decyzji (12.864,64 zł) oraz zwrotów omyłkowych wpłat (19.371,37 zł).

²¹ Tj. K37 (droga nr 1620G), T11 (droga 1609G), K34 (droga nr 1633G), T12 i K19 (droga nr 468).

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

^{23,23} Tj. W19, WK1, WK2, WK3 (droga nr 468).

²⁴ Tj. W20, W21 (droga nr 1633G), T1, T2, T3, E1 (droga nr 468).

²⁵ Tj. K2 (droga nr 1620G), W3, W4, W5, W6, W15, K1, M11, M12 (droga nr 1612G), W7 (droga nr 1606G), E2, E3, E4, W16, W17, W18, M8, M9 (1609G), W8, W14 (droga nr 1633G), M1, K15, K16, K17, W12, T4, T5 (droga nr 468).

²⁶ Tj. Dróg nr 135684G, 135685G, 135686G

²⁷ Rozporządzenie 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 tunelom (Dz. U. z 2005 r. nr 67 poz. 582).

Badanie wybranych pięciu zwrotów (dobranych wg najwyższej kwoty zwrotu) wykazało, że przyczyną ich dokonania były w trzech przypadkach – zmiana decyzji w zakresie terminu zajęcia, a w pozostałych dwóch – wygaszenie decyzji.

We wskazanym okresie Zarząd nie dokonywał zwrotów kar.

(akta kontroli str. 431-450)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd nierzetelnie prowadził dokumenty ewidencyjne dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 rozporządzenia o ewidencji dróg, tj. książkę drogi, dziennik objazdu dróg, książki obiektów mostowych i tuneli oraz karty obiektów mostowych, i tak:

- książki 15 z 18 objętych badaniem odcinków dróg nie były na bieżąco aktualizowane, ponieważ zestawienia zbiorczych danych odcinków dróg zawierały dane według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i 2019 r., natomiast wykazy dzienników objazdu dróg wpisy dotyczące objazdów przeprowadzonych w 2015 r., 2017 r. i 2018 r., tj. brakowało danych za kolejne lata,
- w dziennikach objazdów 16 z 18 objętych badaniem odcinków dróg, książkach 42 obiektów mostowych i tuneli oraz kartach obiektów mostowych nie wskazano numerów ewidencyjnych dróg,
- w trzech dziennikach objazdów dróg nie dokonano wpisów potwierdzających przeprowadzenie objazdów odcinków dróg, tj. dla jednej drogi w 2019 r., dla dwóch - w 2020 r.,
- w książkach obiektów mostowych i tuneli w przypadku pięciu obiektów nie dokonano wpisów dotyczących przeprowadzonych kontroli rocznych i pięcioletnich, w przypadku czterech – kontroli pięcioletnich, w przypadku sześciu obiektów ostatnie wpisy dotyczyły kontroli rocznych przeprowadzonych w latach 2018-2019, natomiast w przypadku 26 obiektów – kontroli przeprowadzonych odpowiednio w latach 2006, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016 oraz 2007, 2010-2013, 2015.

Kierownik Referatu Ewidencji Dróg i Obiektów Inżynierskich w sprawie wpisów w wykazach dzienników objazdu dróg oraz w zestawieniach zbiorczych danych technicznych odcinków dróg w granicach administracyjnych miasta wyjaśnił, że pomimo posiadania przez Zarządcę aktualnych danych w systemie zarządzania siecią, książki drogi w formie papierowej wymagały dużych nakładów pracy w celu utrzymania ich bieżącej aktualności, a braki kadrowe w referacie spowodowały duże opóźnienia w bieżącym uzupełnianiu.

W sprawie braku numerów ewidencyjnych dróg w dziennikach objazdu dróg, książkach obiektów mostowych i tuneli oraz kartach obiektów mostowych pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie poszczególnych dokumentów wyjaśnili zgodnie, że ze względu na łatwiejszą lokalizację drogi w mieście posługiwano się nazwami ulic. Ponadto pracownicy poinformowali, że przystąpili do uzupełnienia numerów ewidencyjnych dróg w ww. dokumentach.

Z wyjaśnień Starszego Specjalisty w Referacie Utrzymania Dróg i Obiektów Inżynierskich w sprawie braku wpisów potwierdzających przeprowadzenie objazdów dróg wynikało, że przez omyłkę nie wpisano objazdów do dzienników.

Pracownicy Referatu Utrzymania Dróg i Obiektów Inżynierskich odpowiedzialni za prowadzenie książek obiektów mostowych i tuneli wyjaśnili, że braki wpisów dotyczących przeprowadzonych okresowych kontroli stanu technicznego wynikały z natłoku zadań związanych z bieżącym utrzymaniem obiektów oraz, że przystąpili do ich uzupełniania.

W trakcie kontroli NIK uzupełniono numery ewidencyjne dróg w dziennikach objazdów dróg oraz kartach obiektów mostowych i tuneli oraz uzupełniono wpisy dotyczące objazdów w dziennikach objazdów dróg.

(akta kontroli str. 911-993, 1038-1297)

2. W przypadku trzech przyjętych w zarząd w okresie objętym kontrolą dróg, tj. 135684G, 135685G oraz 135686G Zarząd nie prowadził ksiąg dróg tj. nie realizował obowiązku, o którym mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Kierownik Referatu Ewidencji Dróg i Obiektów Inżynierskich wyjaśnił, że nie utworzył ksiąg dróg zaliczonych w 2020 r. z uwagi na braki kadrowe w Referacie, jednak dysponował w systemie danymi umożliwiającymi wygenerowanie ksiąg po ich wcześniejszej weryfikacji.

W sprawie problemów kadrowych wskazanych jako przyczyna powyższych nieprawidłowości Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury wyjaśnił, że kwestia liczby pracowników była sprawą złożoną z uwagi na utrudnione określenie czasochłonności spraw o różnym stopniu skomplikowania. Z wyjaśnień wynikało także, że w związku z wdrażaniem systemu SmartGem, który docelowo ma za zadanie usprawnić wydawanie decyzji, ewidencję dróg, po jego pełnym wdrożeniu zostanie przeprowadzona analiza wpływu ww. systemu na usprawnienie działań. W związku z powyższym wzmocnienie kadrowe i organizacyjne zespołów było przedmiotem analiz i weryfikacji.

(akta kontroli str. 906-912, 1329-1335)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd był przygotowany do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym w Gdyni. Zadania w powyższym zakresie przypisano wyznaczonym komórkom organizacyjnym. Zapewniono osobom zainteresowanym dostępność informacji o zasadach zajęcia pasa drogowego oraz opłatach z tym związanych i karach wynikających z zajęć bez zezwolenia.

Zarząd ustalił granice pasa drogowego dla 18 objętych badaniem dróg. NIK stwierdziła jednak, że dokumenty ewidencyjne dróg objętych badaniem nie były prowadzone rzetelnie, a w przypadku trzech dróg gminnych przyjętych w zarząd w 2020 r. nie realizowano obowiązku prowadzenia ksiąg dróg, wynikającego z § 10 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg.

OBSZAR

2. Naliczanie i pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 9.047 wniosków²⁸ w sprawach dotyczących zajęć pasa drogowego, z tego 6.494 o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego²⁹. Pozytywnie rozpatrzono 4.849 wniosków³⁰, a 43 – negatywnie³¹. Ponadto, wydano jedną decyzję o cofnięciu/uchyleniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 377-380)

Szczegółowym badaniem objęto 37 postępowań w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego zakończonych wydaniem decyzji zezwalającej na zajęcie tego pasa³². W wyniku badania ustalono, że:

²⁸ Z czego 3.752 w 2019 r., 3.371 w 2020 r. i 1.924 w I połowie 2021 r.

²⁹ Z czego 2.761 w 2019 r., 2.482 w 2020 r. i 1.251 w I połowie 2021 r.

³⁰ 2.005 – w 2019 r., 1.826 – w 2020 r. oraz 1.018 w I połowie 2021 r.

³¹ 19 – w 2019 r., osiem – w 2020 r. oraz 16 – w I połowie 2021 r.

³² Pierwsze cztery sprawy ze stycznia, czerwca i września 2019 r. i 2020 r. oraz stycznia i czerwca 2021 r. oraz sześć decyzji wybranych losowo (cztery z 2019 r. i dwie z 2021 r.) – w tym cztery dotyczące umieszczenia w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami.

- czas trwania postępowania³³ wynosił od jednego³⁴ do 75 dni, przy czym w 49% (18) przypadków, sprawy załatwiono w dniu wpływu wniosku lub w dniu następnym. W przypadku dwóch postępowań trwających 41 i 75 dni (jedyne postępowania trwające dłużej niż miesięczny termin, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa), Zarząd nie zawiadomił stron o niezakończonym sprawie w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu jej załatwienia, co opisano w pkt 1 i 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w 35 (z 37) przypadkach opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały naliczone na podstawie stawek ustalonych w obowiązujących uchwałach nr XXIII/482/12³⁵ oraz nr XIII/429/19 Rady Miasta Gdyni. W dwóch przypadkach (z ww. 35), mimo zastosowania prawidłowej stawki, opłata została naliczona nieprawidłowo, w pozostałych dwóch przypadkach (z 37) opłatę ustalono przy zastosowaniu nieprawidłowej stawki, co opisano w pkt 7-9 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w jednym przypadku zezwolenie wydano na niewłaściwy okres, co opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- w dwóch przypadkach zastosowano ulgę w opłacie, jednak w jednym przypadku jej zastosowanie nie znajdowało podstawy w obowiązującej uchwale;
- decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 kpa, w każdym przypadku na podstawie art. 107 § 4 Kpa, odstępowano od uzasadnienia decyzji;
- w decyzjach każdorazowo uwzględniano wymogi bezpieczeństwa w obszarze zajmowanego pasa drogowego;
- decyzje były wysyłane przez Zarząd lub odbierane osobiście przez strony od jednego do 32 dni od dnia ich wydania, przy czym w przypadku 13 postępowań, planowany termin zajęcia pasa przypadał w całości lub części przed datą przekazania przedmiotowych decyzji, a w przypadku trzech w dniu planowanego zajęcia (lub w pierwszym dniu planowanego zajęcia).

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że sposób przekazania decyzji (wysyłka lub odbiór osobisty) był każdorazowo uzgadniany ze stronami przez pracowników prowadzących postępowania, przy czym wnioskodawcy nie zawsze odbierali decyzje w uzgodnionym terminie;

- w czterech decyzjach, wysokość opłat z tytułu umieszczenia urządzeń w pasie drogowym ustalona została na podstawie uchwały nr XXIII/482/12, która utraciła moc obowiązującą wraz z wejściem w życie uchwały nr XIII/429/19 (§ 7). Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że kierując się zasadą określoną w art. 110 § 1 Kpa, oraz trwałością decyzji, nie określono ponownie ustalonych w nich opłat i w 2020 r. i 2021 r. ustalone one zostały zgodnie ze stawkami obowiązującymi w dniu wydania decyzji.

W okresie objętym kontrolą zaskarżono trzy decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego (z 2020 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku (dalej: „SKO”) utrzymało w mocy dwie decyzje, uchyliło w całości jedną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Uchylając decyzję SKO uznało, że organ I instancji nie mógł odstąpić od uzasadnienia decyzji, wobec faktu, iż treść odwołania jednoznacznie wskazywała na to, że strony nie zgadzały się z treścią wydanego zezwolenia.

(akta kontroli str. 1381-1464, 1598-599, 1601-1605b, 1673-1764)

³³ Od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, z uwzględnieniem terminów i okresów podlegających wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 Kpa.

³⁴ Decyzja wydawana była w dniu wpływu wniosku.

³⁵ Uchwała nr XXIII/482/12 Rady Miasta Gdyni z dnia 26 września 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na terenie miast Gdyni, których zarządcą jest Prezydent Miasta Gdyni (Dz. Urz. Woj. Pom. z dnia 25 października 2012 r. poz. 3343).

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w Zarządzie wydano łącznie 43 decyzje odmawiające zgody na zajęcie pasa drogowego, odpowiednio 19, osiem i 16. Od dwóch decyzji (z 2020 r.) wniesiono odwołania do SKO, które uchyliło jedną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, a drugą utrzymało w mocy. W uzasadnieniu uchylenia decyzji SKO wskazało m.in. na brak przekonującego uzasadnienia dla odmowy wydania zezwolenia oraz wynikającą z akt sprawy niespójność między ujawnionymi przesłankami odmowy, a treścią uzasadnienia decyzji.

Analiza 12 decyzji, w których odmówiono wydania zgody na zajęcie pasa drogowego³⁶ wykazała, że:

- przyczyną odmowy wydania zgody na zajęcie pasa drogowego było:
 - a) w siedmiu przypadkach – trwający okres zimowy, w tym zapowiadane lub występujące niskie temperatury oraz opady śniegu, które mogły w znacznym stopniu utrudnić lub uniemożliwić prowadzenie w prawidłowy sposób zaplanowanych robót, co z kolei spowoduje konieczność wykonywania poprawek w okresie wiosenno-letnim;
 - b) w trzech przypadkach – wykonane remonty w planowanych miejscach zajęcia pasa drogowego, na które udzielono gwarancji (a naruszenie konstrukcji elementów pasa drogowego skutkowałoby jej utratą);
 - c) poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego – w jednym przypadku;
 - d) planowane wykorzystanie pasa drogowego mogłyby powodować niszczenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego – w jednym przypadku.
 - czas trwania postępowania³⁷ wynosił od jednego³⁸ do 28 dni, przy czym w 42% (pięciu) przypadków, sprawy załatwiono w dniu wpływu wniosku lub w dniu następnym;
 - decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 Kpa, za wyjątkiem uzasadnienia prawnego, którego brak stwierdzono w 11 decyzjach (z 12); ponadto, w przypadku jednej decyzji, jako stronę wskazano spółkę cywilną, co opisano w pkt 5 i 6 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
 - decyzje były wysyłane przez Zarząd lub odbierane osobiście przez strony od jednego do ośmiu dni od dnia ich wydania; przy czym w ośmiu przypadkach planowany termin zajęcia pasa przypadał w całości lub części przed datą przekazania przedmiotowych decyzji, a w przypadku trzech w dniu planowanego zajęcia (lub w pierwszym dniu planowanego zajęcia).
- Wyjaśnienia Kierownika Referatu Zajęć Pasa Drogowego w powyższym zakresie przytoczono powyżej;
- w żadnym postępowaniu nie umożliwiono stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czego wymagał art. 10 § 1 Kpa³⁹, co opisano w pkt 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1465-1597, 1600-1605b)

³⁶ Cztery wnioski z I połowy 2019 r., trzy (wszystkie) z II połowy 2020 r. i pięć z I połowy 2021 r.

³⁷ Od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, z uwzględnieniem terminów i okresów podlegających wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 Kpa.

³⁸ Decyzja wydawana była w dniu wpływu wniosku.

³⁹ Zgodność postępowania z art. 10 § 1 Kpa zbadano w odniesieniu do ww. postępowań zakończonych odmową wydania decyzji oraz w odniesieniu do postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Prowadzone w Zarządzie rejestry decyzji (w formie elektronicznej z wykorzystaniem programu Excel) zawierały m.in. następujące informacje: nr decyzji, dane podmiotu/wnioskodawcy, dla którego została wydana decyzja, zajęcia (rodzaj, miejsce, cechy, termin), wysokości naliczonych opłat. Ww. rejestry nie zawierały informacji dotyczącej daty złożenia wniosku oraz daty wydania decyzji, w związku z czym nie umożliwiały ustalenia średnich i maksymalnych terminów dla prowadzonych postępowań.

Kierownik Działu Dróg wyjaśnił, że zestawienie danych o dacie wydania decyzji z datą wpływu wniosku było utrudnione i wymagałoby znacznego nakładu pracy.
(akta kontroli str. 381-420, 1461-1464, 1673-1674)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) nie wpłynęły skargi związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 373-376)

2.2 W okresie objętym kontrolą do Zarządu nie wpłynęły wnioski o zawarcie umowy na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. W tym okresie nie zawierano również takich umów.

(akta kontroli str. 377-380, 1765-1766)

2.3 W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy nałożono 53 administracyjne kary pieniężne (odpowiednio 21, 21 i 11) na kwotę ogółem 382,4 tys. zł (odpowiednio 220,9 tys. zł, 88,2 tys. zł i 73,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 373-376, 2165)

Ewidencja dotycząca decyzji w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi prowadzona była elektronicznie z wykorzystaniem programu Excel i zawierała m.in. następujące dane: nr decyzji, dane ukaranego, przyczynę wymierzenia kary, okres zajęcia, którego dotyczyła kara, wysokość kary.

(akta kontroli str. 1461-1464, 1767-1770)

Badaniem kontrolnym objęto 26 postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (dobranych wg najwyższych kwot kar w każdym roku objętym kontrolą⁴⁰) na łączną kwotę 71,0 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- w ośmiu przypadkach ujawnienie zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi nastąpiło w efekcie kontroli pasa drogowego przeprowadzanych przez pracowników Zarządu, w dwóch przypadkach w związku z interwencjami mieszkańców, w pozostałych przypadkach w związku z postępowaniami w sprawie o wydanie protokołu odbioru pasa drogowego po jego zajęciu;
- w przypadku 13 postępowań organ nie zawiadomił strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary w związku z zajęciem pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, co opisano w pkt 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości; w aktach przedmiotowych spraw znajdowały się jednak (potwierdzone przez przedstawiciela strony) notatki służbowe pracowników Zarządu w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz wysokości kary z tego tytułu; w pozostałych (13) przypadkach organ zawiadamiał strony jednocześnie (tj. w jednym piśmie) o wszczęciu postępowania, o przysługującym prawie wglądu do akt sprawy ze wskazaniem miejsca, w którym akta pozostają do wglądu oraz o prawie wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do dowodów i materiałów zebranych w toku postępowania;

⁴⁰ Z tego 10 z 2019 r., 11 z 2020 r. oraz pięć z I połowy 2021 r., z pominięciem spraw rozpatrywanych przez SKO.

- czas trwania postępowania⁴¹ wynosił od jednego do 202 dni, przy czym 16 postępowań zakończono w miesięcznym terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, sześć w terminie dwóch miesięcy, co opisano w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w przypadku dziewięciu (z 10) postępowań trwających dłużej niż miesiąc, nie zawiadomiono stron o niezakończonym terminie, a także nie wskazano nowych terminów ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa, co opisano w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w 13 postępowaniach nie umożliwiono stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, czego wymagał art. 10 § 1 Kpa, co opisano w pkt 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- decyzje zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 Kpa, przy czym w dwóch decyzjach, jako stronę postępowania wskazano spółkę cywilną, co opisano w pkt 5 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- wysokość nałożonej kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy stanowiła 10-krotność opłaty ustalonej za zajęcie pasa drogowego;
- w 23 decyzjach kary pieniężne naliczono zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności w zakresie wysokości stawek opłat, określonych odpowiednio w uchwałach nr XXIII/482/12 oraz nr XIII/429/19 (zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych);
- w trzech decyzjach wymierzono karę w nieprawidłowej wysokości, z tego po jednej z uwagi na:
 - a) potraktowanie osobnych obiektów, jako jednego (przy zsumowaniu ich powierzchni), co opisano w pkt 10 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
 - b) przyjęcie stawki w nieprawidłowej wysokości, co opisano w pkt 11 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
 - c) przyjęcie nieprawidłowego okresu, za który wymierzono karę, co opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1771-2110)

W okresie objętym kontrolą od decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wniesiono łącznie 17 odwołań (trzy w 2019 r., 11 w 2020 r. i trzy w 2021 r.) oraz sześć wniosków o stwierdzenie nieważności (w 2020 r.).

Zarząd na podstawie art. 132 § 1 Kpa uchylił trzy decyzje i umorzył postępowanie w sprawie (w każdej ze spraw następnie wszczęto odrębne postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej).

SKO utrzymało w mocy trzy skarżone decyzje (po jednej z każdego roku), pięć decyzji uchyliło w całości (jedną z 2019 r. i cztery z 2020 r.), przy czym trzy sprawy przekazało Zarządowi sprawy do ponownego rozpatrzenia, w jednej orzekło o wymierzeniu kary administracyjnej, a w jednej umorzyło postępowanie organu I instancji. W trzech przypadkach, SKO stwierdziło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania. Ponadto, w jednym przypadku strona zrzekła się prawa do odwołania, w związku z czym SKO przekazało sprawę do rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Dwie sprawy były w toku.

SKO odmówiło stwierdzenia nieważności skarżonych decyzji wskazując, że decyzje nie były dotknięte żadną z wad wskazanych w art. 156 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 377-380, 2111-2155)

⁴¹ Od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, z uwzględnieniem terminów i okresów podlegających wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 Kpa.

W drodze oględzin pięciu odcinków pasa drogowego, w związku z zajęciem których wymierzono pięć kar (w 2021 r.), ustalono brak zajęć oraz przywrócenie pasa do stanu przed zajęciem.

(akta kontroli str. 2156-2161)

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że zaprzestanie nielegalnego zajmowania pasa po nałożeniu kary kontrolowane było przez inspektorów Zarządu w terenie, w trakcie wyjazdów w tym konkretnym celu, jak też w trakcie wyjazdów w teren przy okazji innych spraw. Wyjaśnił, że w większości przypadków, w momencie naliczenia opłaty karnej nielegalne zajęcie nie miało już miejsca.

(akta kontroli str. 1618-1629f)

2.4 W wyniku badania 36 z 37 postępowań w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego NIK nie stwierdziła przypadków legalizacji samowolnego zajęcia pasa drogowego. W jednej decyzji⁴², wydanej w dniu 16 marca 2021 r., udzielono zezwolenia na zajęcie pasa drogowego od 26 listopada 2020 r., mimo że wniosek w tej sprawie nie spełniał wymogów formalnych i nie mógł być pozytywnie rozpatrzony do dnia jego uzupełnienia (co nastąpiło w dniu 15 marca 2021 r.). W innej decyzji⁴³ w przedmiotowej sprawie, karę za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wymierzono za okres od 07 lutego 2020 r. do 25 listopada 2020 r., podczas gdy kara winna dotyczyć okresu od 07 lutego 2020 r. do 14 marca 2021 r., tj. o ponad trzy miesiące dłuższego, ponieważ do tego dnia nie spełniono przesłanek do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Szczegółowy opis zamieszczono w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W wyniku badania dwóch spraw dotyczących odwołań od zezwoleń na zajęcie pasa drogowego stwierdzono, że Zarząd określił opłatę za bezumowne korzystanie z gruntu przez stronę, podczas gdy dotyczyło to zajęcia pasa drogowego bez wymaganej zgody zarządcy (odpowiednio: ul. Morskiej w tunelu PKP oraz ul. Wielkopolskiej), co opisano w pkt 12 i 13 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1419-1447, 1618-1629f, 1675-1678, 2036-2042)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w Zarządzie wydano jedną decyzję o odstąpieniu od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia (w 2019 r.). Podstawą odstąpienia od wymierzenia kary był art. 189f § 1 pkt 1 i § 3 Kpa. Odstąpiono od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi poprzez umieszczenie na chodniku leżącym w pasie drogowym drogi powiatowej w Gdyni reklamy wolnostojącej z grafiką, w związku z jej niezwłocznym usunięciem.

(akta kontroli str. 2162-2164)

2.5 Łączna kwota naliczonych opłat (dochody) z tytułu zajęcia pasa drogowego wyniosła w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) 4.862,8 tys. zł, z tego w 2019 r. – 2.101,3 tys. zł, w 2020 r. – 1.767,9 tys. zł oraz w 2021 r. (do 30 czerwca) – 993,6 tys. zł.

Łączna kwota naliczonych kar za samowolne zajęcie pasa drogowego wyniosła w ww. okresie 382,4 tys. zł, w tym w 2019 r. – 220,9 tys. zł, w 2020 r. – 88,2 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 73,3 tys. zł.

W badanym okresie łączna kwota wniesionych opłat wyniosła 10.992,3 tys. zł, w tym w 2019 r. – 3.934,7 tys. zł, w 2020 r. – 3.941,7 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 3.115,9 tys. zł. Łączna kwota wniesionych kar z tytułu zajęcia pasa drogowego bez

⁴² Decyzja znak IDP.4363.76.2020.2021.BK.

⁴³ Decyzja znak IDP.4351.32.2020.2.BP.3142 z dnia 08 czerwca 2021 r.

zezwolenia zarządcy drogi w ww. okresie wyniosła 51,9 tys. zł, w tym w 2019 r. – 6,4 tys. zł, w 2020 r. – 29,6 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 15,9 tys. zł.

Przypisy należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz kar z tego tytułu księgowane były po stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz po stronie Ma konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Główny Księgowy wyjaśnił, że w Zarządzie przyjęto zasadę księgowania decyzji (przypis należności) z datą skutecznego doręczenia decyzji stronie. Wpłaty z tego tytułu księgowano po stronie Ma konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz po stronie Wn konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”.

Przegląd analityczny zapisów księgowych dla objętych badaniami decyzji (w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi) wykazał, że:

- przypisy należności wynikające z trzech decyzji w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dokonane zostały w księgach rachunkowych Zarządu od dziewięciu do 16 dni po dacie doręczenia tych decyzji stronie, a wynikające z 12 decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej – od 14 do 212 dni po dacie doręczenia tych decyzji;
- nie dokonano przypisu należności z tytułu jednej opłaty oraz siedmiu kar;
- przypisy należności z tytułu jednej opłaty i sześciu kar dokonane zostały od trzech do 23 dni przed terminem odbioru decyzji przez strony, natomiast w przypadku dwóch kar, wymierzonych decyzjami z 05 lutego 2019 r., przypisów dokonano z datą 31 grudnia 2018 r.;
- przypis należności z tytułu jednej kary anulowano w związku z wniesieniem odwołania przez stronę.

(akta kontroli str. 2165-2418)

2.6 Badanie w odniesieniu do 37 decyzji w sprawie wydania zgody na zajęcie pasa drogowego oraz 43 decyzji w sprawie wymierzenia kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, a także przegląd analityczny zapisów księgowych, wykazało, że:

- należności wynikające z 32 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego zostały zapłacone, a dochody z tego tytułu zostały terminowo przekazane do budżetu jednostki samorządu terytorialnego; należności wynikające z dziewięciu decyzji zostały uiszczone od trzech do 504 dni po terminie zapłaty, a z pięciu decyzji – nie zostały zapłacone (przy czym termin zapłaty dla trzech z nich przypadał w lipcu 2021 r.);
- należności wynikające z 30 decyzji w sprawie wymierzenia kar zostały zapłacone, a dochody z tego tytułu zostały terminowo przekazane do budżetu jednostki samorządu terytorialnego; należności wynikające z 11 decyzji zostały uiszczone od jednego do 424 dni po terminie zapłaty, a z 13 decyzji nie zostały zapłacone (przy czym termin zapłaty dla jednej z nich przypadał w lipcu 2021 r.).

Badanie wybranych pięciu decyzji, z których należności nie zostały uiszczone w terminie określonym w tych decyzjach⁴⁴ wykazało, że:

- upomnienia wystawiono po upływie od 62 do 169 dni od terminu płatności;
- odsetki zostały naliczone w prawidłowej wysokości;
- w jednym przypadku należności zostały uiszczone w pełnej wysokości na etapie upomnienia; w czterech przypadkach (trzy decyzje z 2019 r. i jedna z 2021 r.)

⁴⁴ Czterech kar i jednej opłaty za zajęcie pasa drogowego, dobranych wg najwyższej kwoty należności.

należność nie została uregulowana na etapie upomnienia, a sprawy oczekują na wystawienie tytułu wykonawczego.

Tytuły wykonawcze nie zostały wystawione m.in., jak wynika z wyjaśnień Kierownik Referatu Windykacji, z uwagi na zmianę wzorów tytułów wykonawczych oraz przeprowadzenie koniecznych w związku z tym zmian w systemie obsługującym czynności windykacyjne, a ponadto w związku z wejściem w życie przepisów wprowadzających obowiązek elektronicznego sporządzania i przekazywania tytułów wykonawczych, co implikowało koniecznością zintegrowania Aplikacji eTW z własnym systemem dziedzinowym, czyli programem OTAGO. Wyjaśniła również, że funkcja ta jest wdrażana i niebawem będzie można z niej korzystać.

Główny Księgowy wyjaśnił ponadto, że mimo powyższych problemów, Referat Windykacji w 2021 r. (do 30 czerwca) wystawił 3.260 tytułów wykonawczych z tytułu nieopłacenia postoi w strefie płatnego parkowania oraz 93 tytuły wykonawcze dotyczące należności z tytułu opłat za zajęcie pasa i kar z tego tytułu, które były wysyłane zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej.

(akta kontroli str.2650-2672, 2675-2703)

Kierownik Referatu Egzekucji Administracyjnej Urzędu Miasta Gdyni wyjaśniła⁴⁵, że łączna kwota wyegzekwowanych należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła 8.597,51 zł (z tego należność główna – 7.593,70 zł, odsetki – 772,77 zł i koszty upomnienia – 231,04 zł). Wyjaśniła, że w tym okresie nie wyegzekwowano należności z tytułu kary za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.

Wyjaśniła ponadto, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. i 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r. w odniesieniu do należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego:

- liczba tytułów wykonawczych wynosiła: 15, 16 i 34,
- wartość należności głównej wynikająca z tytułów wykonawczych wynosiła łącznie: 6.217,50 zł, 6.362,62 zł i 37.952,20 zł,
- łączna wartość należności z tytułu odsetek wynosiła: 1.072,40 zł, 1.492,50 zł i 3.605,11 zł,
- łączna wartość kosztów upomnień wynosiła: 173,00 zł, 197,20 zł i 417,60 zł.

W odniesieniu do należności z tytułu kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi:

- liczba tytułów wykonawczych wynosiła odpowiednio: jeden, dwa i pięć,
- wartość należności głównej wynikająca z tytułów wykonawczych wynosiła łącznie: 40,00 zł, 1.188,10 zł i 4.007,38 zł,
- łączna wartość należności z tytułu odsetek wynosiła: 14,10 zł, 153,90 zł i 557,05 zł,
- łączna wartość kosztów upomnień wynosiła: 11,60 zł, 23,20 zł i 34,80 zł.

(akta kontroli str.2673-2674)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch postępowaniach w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych wydaniem zgody⁴⁶ (z 37 objętych badaniem) oraz w dziewięciu postępowaniach w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa

⁴⁵ Wyjaśnienia przekazane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁶ Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.431.580.2020.1.SS.2796 i UKP.723.6.794.2019.KF.

drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi⁴⁷ (z 26 objętych badaniem), organ nie dochował miesięcznego terminu, określonego w art. 35 § 3 Kpa, który stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończone wydaniem zgody trwały odpowiednio: 41 i 75 dni⁴⁸, zaś postępowania w sprawie wymierzenia kary odpowiednio: 80, 77, 202, 33, 31, 174, 46, 46 i 40 dni⁴⁹.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że w przypadku pierwszego postępowania wynikało to dużej liczby spraw oraz omyłkowego podpięcia akt sprawy pod inną sprawę, a w przypadku drugiego – z terminu umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. W przypadku postępowań dotyczących wymierzenia kary, jak wyjaśnił, wynikało to z natłoku zadań oraz ograniczonych zasobów kadrowych, które powodowały, że w pierwszej kolejności załatwiano sprawy rozpatrywane na wniosek stron, a te wszczynane z urzędu – w następnej kolejności. Wpływ na terminowość prowadzonych postępowań miały też utrudnienia wynikające z trwającej w 2020 r. pandemii oraz pracy zdalnej.

Zdaniem NIK, natłok zadań oraz problemy kadrowe nie usprawiedliwiają przeprowadzania postępowań z naruszeniem ustawowo określonych terminów.

(akta kontroli str. 1381-1387, 1397-1402, 1454-1456, 1598-1617, 1872-1934, 1989-2020, 2030-2042, 2090-2106)

2. W postępowaniach, o których mowa w nieprawidłowości nr 1, organ nie zawiadomił stron o niezałatwieniu spraw w terminie, a także nie wskazał nowych terminów ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa, który stanowi, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Wyjaśnienia Kierownika Referatu Zajęć Pasa Drogowego zaprezentowano w nieprawidłowości nr 1.

(akta kontroli str. 1381-1387, 1397-1402, 1454-1456, 1598-1617, 1784, 1872-1934, 1989-2020, 2030-2042, 2090-2106)

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonych nieprawidłowości. Art. 36 § 1 Kpa stanowi, że o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie należy zawiadomić stronę.

3. W 13 z 26 objętych badaniem postępowaniach⁵⁰ w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi stwierdzono, że organ nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania z urzędu. Zgodnie

⁴⁷ Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.4351.13.2020.JW.1605, IDP.4351.17.2020.JW.1144.4198, IDP.4351.14.2020.1.WJ.634.3523, IDP.4351.6.2020.1.BP.2339, IDP.4351.31.2020.1.BP, IDP.4351.32.2020.2.BP.3142, UKP.723.8.21.1.2018.2019.BP.376.1223, UKP.723.8.20.2018.2019.BP.381, UKP.723.8.8.2019.BP.8176.

⁴⁸ Od dnia wpływu wniosku, po uwzględnieniu terminów i okresów, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa.

⁴⁹ Od dnia doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania, po uwzględnieniu terminów i okresów, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa.

⁵⁰ Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.4351.12.2021.PM.3480, IDP.4351.5.2021.PM.620, IDP.4351.2.2021.PM.618, IDP.4351.9.2021.PM.1760, IDP.4351.10.2021.PM.1761, IDP.4351.33.2020.PM.3852, IDP.4351.31.2020.1.BP, UKP.723.8.17.2019.PM.4006, UKP.723.8.18.2019.PM.3908, UKP.723.8.19.2019.PM.4026, UKP.723.8.21.2019.PM.4293, UKP.723.8.22.2019.PM, IDP.4351.15.2020.PM.608.

z art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania z urzędu należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że dotyczyło to postępowań, w których zajmujący pas drogowy oświadczył pisemnie, że zajmował pas bez zezwolenia zarządcy drogi, wskazując termin oraz powierzchnię zajęcia. Powołując się na wyrażoną w art. 12 § 1 Kpa zasadę, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia podniósł, że nie zostały naruszone przepisy mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie, a od żadnej z przedmiotowych decyzji strony nie wniosły odwołań.

(akta kontroli str. 1601-1605b, 1775-1776, 1781-1783)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że we wskazanym przepisie nie przewidziano możliwości odstąpienia przez organ od określonego w nim obowiązku. W każdym przypadku wszczęcia postępowania z urzędu organ zobowiązany jest do ustalenia stron postępowania oraz do zawiadomienia ich w trybie art. 61 § 4 Kpa o wszczęciu postępowania, realizując w ten sposób zasadę zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

4. W 13 z 26 objętych badaniem postępowaniach w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi⁵¹ oraz we wszystkich (12) objętych badaniem postępowaniach dotyczących wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych odmową⁵², nie stwierdzono by przed wydaniem decyzji umożliwiono stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Było to niezgodne z art. 10 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił m.in., że wobec braku odwołań od przedmiotowych decyzji uznano taki tryb postępowania za wystarczający. Ponadto, w odniesieniu do postępowań w sprawie wymierzenia kary wyjaśnił, że strona mogła zapoznać się z aktami sprawy podczas podpisywania oświadczenia dot. zajęcia pasa i wypowiedzieć na temat zebranych dowodów w sprawie oraz zgłosić swoje żądania.

(akta kontroli str. 1601-1605b, 1775-1776, 1781-1783)

NIK nie zgadza się ze stanowiskiem, że brak odwołań od decyzji świadczył o prawidłowości postępowania Zarządu w tym zakresie. Należy wskazać, że odstąpienie od zasady wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa dopuszczalne jest tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 Kpa), co nie miało miejsca w żadnym z analizowanych postępowań.

Argument o wykonaniu obowiązku wynikającego z 10 § 1 Kpa poprzez podpisanie przez stronę oświadczenia dot. zajęcia pasa należy uznać za chybiony. Podkreślenia wymaga, że – wobec zaniechania obowiązku

⁵¹ Tj. w postępowaniach, o których mowa w nieprawidłowości nr 3.

⁵² Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.431.5.2021.1.SS.31, IDP.431.26.2021.4.SS.370/718, IDP.431.26.2021.3.SS.369/719, IDP.431.44.2021.1.SS.237, IDP.431.284.2021.1.BP.1836.2816, UKP.431.30.2020.SS.188, IDP.431.619.2020.1.SS.2989, IDP.431.748.2020.1.SS.3632/6776, UKP.723.1.10.2019.SS.68, UKP.723.1.14.2019.SS.78/171, UKP.723.1.55.2019.SS.290, UKP.723.1.374.2019.SS.1420.

powiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu, a tych postępowań to dotyczyło – nie można mówić o zapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz o umożliwieniu im, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

5. W trzech postępowaniach⁵³ stwierdzono, że za ich stronę przyjęto spółkę cywilną. Zgodnie z art. 29 Kpa stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne. Spółka cywilna nie ma zdolności prawnej, nie może być zatem co do zasady podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu administracyjnym.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że nastąpiło to wskutek przyjęcia błędnej interpretacji przepisów prawa. Wskazał ponadto, że obecnie postępowania w przypadku spółek cywilnych, prowadzone są wobec ich wspólników.

(akta kontroli str. 1465-1466, 1585-1597, 1601-1605b, 1775-1776, 1843-1871, 1935-1984)

6. Wbrew art. 107 § 1 pkt 6 Kpa, w 11 z 12 objętych badaniem decyzjach dotyczących udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych odmową⁵⁴, nie wskazano uzasadnienia prawnego.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że odstąpiono od wyjaśnienia podstawy prawnej odmowy wydania zezwolenia, ponieważ przepisy prawa materialnego nie statuują przesłanek odmowy wydania pozwolenia na zajęcie pasa drogowego, a – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – zarządca drogi w postępowaniu administracyjnym powinien badać również takie dyrektywy pozaprawne, jak np. czy zajęcie nie powoduje niszczenia drogi lub jej urządzeń. W jego ocenie, w uzasadnieniu faktycznym wyjaśniono stronom przesłanki odmowy, a brak odwołań świadczy o zrozumieniu i akceptacji argumentów organu.

(akta kontroli str. 1465-1605b)

Odnosząc się do powyższych argumentów należy wskazać, że art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi, że zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Analiza uzasadnień faktycznych przedmiotowych decyzji wskazuje, że wnioski te nie dotyczyły szczególnie uzasadnionych przypadków lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam (warunek określony w art. 39 ust. 3 ww. ustawy dla udzielenia zezwolenia) i to właśnie m.in. ten przepis stanowił podstawę prawną odmowy. W ocenie NIK przedstawione argumenty nie stanowiły wobec powyższego, dostatecznego uzasadnienia stwierdzonych nieprawidłowości.

7. W decyzji znak IDP.431.581.2020.SS.2797 z dnia 04 września 2020 r. zezwalającej na zajęcie pasa drogowego ustalono opłatę z tego tytułu za okres krótszy, niż liczba dni wnioskowanego zajęcia. Z akt sprawy wynikało, że zajęcie w przypadku jezdni i chodnika miało mieć miejsce w dniach 13-20 września 2020 r. (osiem dni), tymczasem opłatę policzono za siedem dni,

⁵³ Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.431.5.2021.1.SS.31 (odmowa udzielenia zezwolenia), IDP.4351.5.2020.JW.1605 i IDP.4351.20.2020.JW.2218.4546 (kary za zajęcie pasa bez zgody zarządcy drogi).

⁵⁴ Sprawy zakończone decyzjami znak: IDP.431.5.2021.1.SS.31, IDP.431.26.2021.4.SS.370/718, IDP.431.26.2021.3.SS.369/719, IDP.431.44.2021.1.SS.237, UKP.431.30.2020.SS.188, IDP.431.619.2020.1.SS.2989, IDP.431.748.2020.1.SS.3632/6776, UKP.723.1.10.2019.SS.68, UKP.723.1.14.2019.SS.78/171, UKP.723.1.55.2019.SS.290, UKP.723.1.374.2019.SS.1420.

ustalając opłatę w tego tytułu w łącznej wysokości 3.017,00 zł, zamiast w łącznej wysokości 3.115,00 zł (tj. o 98.00 zł niższej od ustalonej w prawidłowej wysokości).

Było to niezgodne z art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego⁵⁵ wyjaśnił, że w wyliczeniu opłaty popełniono błąd.

(akta kontroli str. 1382-1396, 1618-1629f)

8. W dwóch decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego zastosowano stawki opłat w nieprawidłowej wysokości, mianowicie:

- a) w decyzji znak IDP.431.354.2020.SS.1768 z dnia 05 czerwca 2020 r. ustalono opłatę za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności przy zastosowaniu stawki dziennej w wysokości 0,02 zł, zamiast w wysokości 2,00 zł, ustalając opłatę z tego tytułu w łącznej wysokości 13,40 zł (z wyliczenia: 670 m² x 0,02 zł x 1 dzień), zamiast w wysokości 1.340,00 zł (670 m² x 2,00 zł x 1 dzień), tj. o 1.326,60 zł niższej od ustalonej w prawidłowej wysokości.

Było to niezgodne z § 5 uchwały nr XIII/429/19 (pkt 12) ustalającym stawkę dziennej opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego na prawach wyłączności na cele inne niż wymienione w pkt 1-11 w wysokości 2,00 zł dla każdej kategorii dróg.

Z wyjaśnień Kierownika Działu Dróg⁵⁶ wynikało, że podmiot zajmujący pas drogowy był na trwale wpisany w historię, tradycję i krajobraz Gdyni i wielokrotnie współpracował z Gminą Miasta Gdyni. Był instytucją publiczną, finansowaną z budżetu państwa, a jego społeczny charakter działalności uzasadniał zastosowanie opłaty w wysokości wynikającej z § 5 pkt 11 uchwały nr XIII/429/19.

(akta kontroli str. 1382-1390, 1403-1406, 1618-1629f)

W ocenie NIK przedstawione argumenty nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonej nieprawidłowości, ponieważ wnioskowane zajęcie nie spełniało warunków określonych § 5 pkt 11 uchwały;

- b) w decyzji znak UKP.431.2.2020.BP z dnia 08 stycznia 2020 r. ustalono opłatę z zastosowaniem stawki dziennej za zajęcie pobocza w związku z budową przyłącza w nieprawidłowej wysokości, tj. w wysokości 2,00 zł, zamiast w wysokości 1,00 zł.

Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały nr XIII/429/19 stawka dziennej opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg publicznych w przypadku pobocza (każdej kategorii dróg) w celu prowadzenia robót w pasie drogowym wynosiła 1,00 zł. W konsekwencji ustalono opłatę w łącznej wysokości 76,00 zł, zamiast w łącznej wysokości 68,00 zł (tj. o 8,00 zł wyższej⁵⁷).

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego⁵⁸ wyjaśnił, że w wyliczeniu opłaty popełniono błąd.

(akta kontroli str. 1382-1390, 1407-1412, 1618-1629f)

⁵⁵ Który podpisał ww. decyzję.

⁵⁶ Który podpisał ww. decyzję.

⁵⁷ Z wyliczenia: 8,00 zł = 4 m² x 1,00 zł x 2 dni, zamiast 16,00 zł = 4 m² x 2,00 zł x 2 dni; różnica 8,00 zł.

⁵⁸ Który podpisał ww. decyzję.

9. Na podstawie decyzji znak IDP.4363.76.2020.2021.BK z dnia 16 marca 2021 r. wydano zezwolenie na zajęcie pasa drogowego za okres od dnia 26 listopada 2020 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., mimo że wniosek w tej sprawie złożony w dniu 30 listopada 2020 r., nie spełniał wymogów formalnych. Zatem mógł on być pozytywnie rozpatrzony dopiero od dnia jego uzupełnienia, tj. od dnia 15 marca 2021 r. W związku z powyższym, objęcie zezwoleniem okresu, w którym nie zostały spełnione przesłanki do wydania zezwolenia, de facto stanowiło nieuprawnione zalegalizowanie tego stanu⁵⁹, podczas gdy zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, za samowolne zajęcie pasa drogowego zarządca drogi winien wymierzyć karę pieniężną.

Ustalona ww. decyzją opłata wynosiła łącznie 252,41 zł⁶⁰ i była o 79,40 zł wyższa od przypadającej za okres od 15 marca do 31 grudnia 2021 r. (w łącznej wysokości 173,01 zł⁶¹).

Skutkiem nieprawidłowego wydania zezwolenia w powyższej sprawie, decyzją znak IDP.4351.32.2020.2.BP.3142 z dnia 08 czerwca 2021 r. wymierzono karę za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, za okres od 07 lutego 2020 r.⁶² do 25 listopada 2020 r., podczas gdy kara winna dotyczyć okresu od 07 lutego 2020 r. do 14 marca 2021 r., tj. o ponad trzy miesiące dłuższego, ponieważ do tego dnia nie spełniono przesłanek do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

W ten sposób, wymierzona ww. decyzją kara w łącznej wysokości 1.736,03 zł⁶³ była o 645,82 zł niższa od przypadającej za okres od 07 lutego 2020 r. do 14 marca 2021 r. (w łącznej wysokości 2.381,85 zł⁶⁴).

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Zajęć Pasa Drogowego⁶⁵ wynikało m.in., że złożony w dniu 30 listopada 2020 r. wniosek w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zawierał braki formalne uniemożliwiające jego rozpatrzenie (tj. brak szczegółowego planu sytuacyjno-wysokościowego ze zwymiarowanym obszarem zajęcia pasa oraz brak wskazania okresu zajęcia) i został uzupełniony dopiero 15 marca 2021 r. Sprawa była analizowana, a dzień 25 listopada 2020 r. przyjęto za datę graniczną zajęcia pasa bez zezwolenia, ponieważ w tym dniu strona złożyła w Zarządzie decyzję uzgadniającą lokalizację obiektu. Z tego względu do dnia 25 listopada 2020 r. wymierzono karę, a zezwolenie wydano od dnia 26 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1382-1390, 1419-1447, 1618-1629f, 1675-1678, 1777-1780, 2036-2042)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że warunkiem zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, jest uzyskanie zezwolenia zarządcy drogi (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Za każdy okres zajęcia bez wymaganego zezwolenia, zarządca drogi zobligowany jest do naliczenia kary pieniężnej. W ocenie NIK, fakt niespełnienia wszystkich przesłanek do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, tj. przedłożenie przez stronę jedynie decyzji

⁵⁹ W okresie od dnia 26 listopada 2020 r. do dnia 14 marca 2021 r.

⁶⁰ Z wyliczenia: (ogrodzenie: $1,87 \text{ m}^2 \times 0,30 \text{ zł/m}^2 \times 426 \text{ dni}$) + (ogródek: $1,05 \text{ m}^2 \times 0,03 \text{ zł/m}^2 \times 426 \text{ dni}$) = 224,96 zł + 12,63 zł = 237,59 zł. Liczba dni została wyliczona w decyzji nieprawidłowo (426, zamiast 401).

⁶¹ Z wyliczenia: (ogrodzenie: $1,87 \text{ m}^2 \times 0,30 \text{ zł/m}^2 \times 292 \text{ dni}$) + (ogródek: $1,05 \text{ m}^2 \times 0,03 \text{ zł/m}^2 \times 292 \text{ dni}$) = 163,81 zł + 9,20 zł = 173,01 zł.

⁶² Na podstawie oświadczenia kierownika budowy ustalono, że zajęcie pasa drogowego nastąpiło od dnia 7 lutego 2020 r.

⁶³ Z wyliczenia: (ogrodzenie $1.643,73 \text{ zł} = 1,87 \text{ m}^2 \times 293 \text{ dni} \times 0,30 \text{ zł} \times 10$) + (ogródek $92,30 \text{ zł} = 1,05 \text{ m}^2 \times 293 \text{ dni} \times 0,03 \text{ zł} \times 10$).

⁶⁴ Z wyliczenia: (ogrodzenie $2.255,22 \text{ zł} = 1,87 \text{ m}^2 \times 402 \text{ dni} \times 0,30 \text{ zł} \times 10$) + (ogródek $129,63 \text{ zł} = 1,05 \text{ m}^2 \times 402 \text{ dni} \times 0,03 \text{ zł} \times 10$).

⁶⁵ Który podpisał ww. decyzję.

uzgadniającej lokalizację obiektu bez przedłożenia szczegółowego planu sytuacyjno-wysokościowego ze zwymiarowanym obszarem zajęcia pasa oraz okresu zajęcia, determinował w niniejszej sprawie brak możliwości wydania zezwolenia za okres poprzedzający.

10. W decyzji IDP.4351.5.2020.JW.1605 z dnia 04 marca 2020 r. w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej naliczono karę w nieprawidłowej wysokości poprzez przyjęcie do jej wyliczenia zsumowanej powierzchni urządzeń, co było niezgodne z art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego. Mianowicie, do wyliczenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie altany i donicy, zsumowano ich powierzchnię i wyliczono karę jak za urządzenie o powierzchni 13,27 m², zamiast za dwa urządzenia odpowiednio o powierzchni 13 m² i 1 m². W konsekwencji, naliczono karę w łącznej kwocie 1.857,80 zł⁶⁶, zamiast w wysokości 1.960,00 zł⁶⁷ (tj. o 102,20 zł niższej od wyliczonej w prawidłowej wysokości).

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego⁶⁸ wyjaśnił, że altana i donica z pergolą tworzyły kompozycję urbanistyczną wizerunku lokalu, dla którego zostały stworzone i stanowiły jedną całość.

(akta kontroli str. 1618-1629f, 1777-1780, 1843-1871)

NIK wskazuje, że z akt sprawy jednoznacznie wynika, że altana i donica stanowiły dwa osobne obiekty, wobec czego zsumowanie ich powierzchni naruszało dyspozycję art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych;

11. W decyzji znak IDP.4351.15.2020.PM.608 z dnia 03 marca 2020 r. w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego (chodnika) poprzez budowę zjazdu indywidualnego z posesji w okresie 19-20 czerwca 2017 r., naliczono karę przy zastosowaniu stawki dziennej opłaty ustalonej uchwałą nr XIII/429/19 (w kwocie 2,00 zł za 1 m²), zamiast na podstawie uchwały nr XXIII/482/12.

Zgodnie z § 2 uchwały nr XXIII/482/12 stawka dzienna opłaty za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego dróg publicznych w celu przeprowadzenia robót w pasie drogowym w zależności od kategorii drogi, w odniesieniu do chodnika wynosiła 1,00 zł w przypadku dróg powiatowych i gminnych.

W konsekwencji wymierzono stronie karę za zajęcie pasa drogowego w wysokości 400,00 zł⁶⁹, zamiast w wysokości 200,00 zł⁷⁰.

Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego⁷¹ wyjaśnił, że karę wyliczono przy zastosowaniu stawki obowiązującej w dniu wydania decyzji naliczającej opłatę.

(akta kontroli str. 1618-1629f, 1777-1780, 2107-2110)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że uchwała nr XIII/429/19 weszła w życie 4 grudnia 2019 r., tymczasem zajęcie miało miejsce w 2017 r., zatem winny mieć zastosowanie stawki opłaty przewidziane w uchwale nr XXIII/482/12.

⁶⁶ Z wyliczenia: 2,00 zł x 13,27 m² x 7 dni x 10.

⁶⁷ Wysokość kary za umieszczenie w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi ww. urządzeń wyliczona dla każdego z tych urządzeń osobno wynosi łącznie 1.960,00 zł, odpowiednio: za umieszczenie altany – 1.820,00 zł (2,00 zł x 13,00 m² x 7 dni x 10) oraz za umieszczenie donicy – 140,00 zł (2,00 zł x 1,00 m² x 7 dni x 10).

⁶⁸ Który podpisał ww. decyzję.

⁶⁹ Z wyliczenia: 10 m² x 2,00 zł x 2 dni x 10.

⁷⁰ Z wyliczenia: 10 m² x 1,00 zł x 2 dni x 10.

⁷¹ Który podpisał ww. decyzję.

12. Niezgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, nie wymierzono stronie administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie w okresie od 1 listopada 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. bez zgody zarządcy drogi pasa drogowego ul. Morskiej w Gdyni w tunelu prowadzącym do Dworca PKP – przez obiekt handlowo-usługowy o powierzchni 20 m², lecz określono opłatę za bezumowne korzystanie z gruntu⁷² w wysokości określonej w zarządzeniu nr 373/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni⁷³ oraz w zarządzeniu nr 1705/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni⁷⁴ w kwocie 4.431,94 zł.

Jak stanowi art. 40 ust. 12 pkt 1, za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c, zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną.

Należna za okres od 1 listopada 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. kara wyniosłaby łącznie 48.400,00 zł (odpowiednio: w okresie 1 listopada – 3 grudnia 2019 r.⁷⁵: 20 m² x 1,00 zł/ m² x 33 dni x 10 = 6.600,00 zł, w okresie od 4 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.⁷⁶: 20 m² x 1,00 zł/ m² x 209 dni x 10 = 41.800,00 zł).

Zastępca Dyrektora⁷⁷ wyjaśnił m.in., że przed 2018 r. sprawy korzystania z nieruchomości gminnych, w tym również w pasach drogowych m.in. pod ogródki przydomowe i pawilony handlowe, były prowadzone w Urzędzie Miasta Gdyni i w przedmiotowym przypadku naliczane były opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu. Zarząd, przejmując te sprawy z Urzędu Miasta Gdyni, przyjął dotychczasowe zasady i praktyki dotyczące opłat. Wyjaśnił, że w tym czasie Zarząd przeprowadzał analizę stanu prawnego i faktycznego, w wyniku której uznał, że przedmiotowa nieruchomość znajduje się w pasie drogowym drogi publicznej i poinformował podmiot korzystający z nieruchomości o konieczności złożenia wniosku o zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 1329-1335, 1618-1672, 1681-1745)

Należy wskazać, że bezsporne w niniejszej sprawie jest zajmowanie przez stronę pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi, tj. ziściły się przesłanki z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych do obciążenia strony karą za niezgodne z prawem zajęcie pasa drogowego, a odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej możliwe jest jedynie w trybie art. 189f Kpa, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

NIK zwraca również uwagę, że Zarząd określił opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości wiedząc, że jest ona położona w pasie drogowym. Jednocześnie bowiem poinformował stronę, że należności z tego tytułu zostają zastąpione przez opłaty za zajęcie pasa drogowego, zgodnie z ustawą o drogach publicznych. Tymczasem, zasady dotyczące umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w tym regulacje dotyczące zezwolenia, opłat i kar, obowiązywały w niniejszej ustawie w niezmienionym brzmieniu od 1 października 1985 r. W ten sposób, de facto zalegalizowano samowolne zajęcie pasa drogowego.

13. Niezgodnie z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, nie wymierzono stronie administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie w okresie od 1 grudnia

⁷² Pismem znak IDP.4363.11.2020.BK.3603 z 10 czerwca 2020 r.

⁷³ Zarządzenie nr 373/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 9 kwietnia 2019 r. w sprawie stawek czynszu dzierżawnego za nieruchomości gruntowe stanowiące własność Gminy Miasta Gdyni.

⁷⁴ Zarządzenie nr 1705/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie stawek czynszu dzierżawnego za nieruchomości gruntowe stanowiące własność Gminy Miasta Gdyni.

⁷⁵ Przy zastosowaniu stawki określonej w § 4 ust. 1 uchwały nr XXIII/482/12 dla obiektów budowlanych.

⁷⁶ Przy zastosowaniu stawki określonej w § 4 pkt 1 (dla obiektów budowlanych, w tym handlowo-usługowych) uchwały nr XIII/429/19.

⁷⁷ Który podpisał pismo znak IDP.4363.11.2020.BK.3603 z 10 czerwca 2020 r.

2018 r. do 31 grudnia 2019 r. bez zgody zarządcy drogi pasa drogowego ul. Wielkopolskiej w Gdyni – poprzez umieszczenie ogródka przydomowego (o powierzchni 89,00 m²), lecz określono opłatę za bezumowne korzystanie z gruntu⁷⁸ w wysokości określonej w zarządzeniu nr 4772/16/P Prezydenta Miasta Gdyni⁷⁹ oraz w zarządzeniu nr 1248/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni⁸⁰ w łącznej kwocie 372,21 zł.

Należna za okres od 1 grudnia 2018 r. do 31.12.2019 r. kara wynosiłaby 655.787,60 zł (w okresie od 1 grudnia 2018 r. do 3 grudnia 2019 r.⁸¹: 89,00 m² x 2,00 zł/ m² x 368 dni x 10 = 655.040,00 zł; w okresie od 4 do 31 grudnia 2019 r.⁸² odpowiednio: ogródek przydomowy 89,00 m² x 0,03 zł/ m² x 28 dni x 10 = 747,60 zł).

Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora⁸³ zaprezentowane w nieprawidłowości nr 12 odnosiły się również do niniejszej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1329-1335, 1618-1672, 1681-1745)

Stanowisko NIK wobec wyjaśnień Zastępcy Dyrektora w przedmiotowym zakresie jest tożsame ze wskazanym do nieprawidłowości nr 12.

14. Przypisów należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz kar z tego tytułu dokonywano w Zarządzie w sposób niejednolity.

Zgodnie z przyjętymi zasadami (dalej: „zasady”), co wynika z wyjaśnienia Głównego Księgowego, przypis należności zostaje ujęty w księgach rachunkowych z datą skutecznego doręczenia decyzji kontrahentowi, a przypadku uiszczenia należności przed otrzymaniem przez Zarząd potwierdzenia odbioru decyzji, księgowanie przypisu należności następowało zgodnie z datą wpływu środków na rachunek bankowy.

W wyniku kontroli stwierdzono, że przypisy należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wymierzonych decyzjami z lat 2019-2021 (do 30 czerwca), dokonywane były w różnych terminach, bądź nie dokonywano ich w ogóle. W szczególności:

1) przypisy należności wynikające z trzech decyzji w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zaewidencjonowane zostały w księgach rachunkowych Zarządu od dziewięciu do 16 dni po dacie doręczenia tych decyzji stronie⁸⁴, a wynikające z 12 decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej – od 14 do 212 dni po dacie doręczenia tych decyzji⁸⁵,

2) przypisy należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego określonej jedną decyzją oraz z tytułu kar wymierzonych sześcioma decyzjami zostały

⁷⁸ W piśmie znak EFW.3260.6.2020.KCH/2261 z dnia 16 marca 2020 r.

⁷⁹ Zarządzenie nr 4772/16/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie stawek czynszu dzierżawnego na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Miasta Gdyni.

⁸⁰ Zarządzenie nr 1248/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 20 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 737/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 09 kwietnia 2019r. w sprawie stawek czynszu dzierżawnego za nieruchomości gruntowe stanowiące własność Gminy Miasta Gdyni, zmienionego zarządzeniem nr 1079/19/VIII/P Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 28.06.2019r.

⁸¹ Wg stawek określonych w § 5 ust. 2 uchwały nr XXIII/482/12.

⁸² Wg stawek określonych w § 5 pkt 4 (dla ogródka) uchwały nr XIII/429/19.

⁸³ Który podpisał pismo znak EFW.3260.6.2020.KCH/2261 z dnia 16 marca 2020 r.

⁸⁴ Decyzje znak: UKP.431.4.2020 z dnia 07.01.2020 r., UKP.431.2.2020.BP z dnia 08.01.2020 r., UKP.723.6.387.2019.TO z dnia 23.05.2019 r.,

⁸⁵ Decyzje znak: IDP.4351.12.2021.PM.3480 z dnia 23.06.2021 r., IDP.4351.13.2020.JW.633 z dnia 23.07.2020 r., IDP.4351.31.2020.1.BP z dnia 27.11.2020 r., UKP.723.8.8a.2019.WJ.8169 z dnia 10.09.2019 r., UKP.723.8.1.4.2019.BP.3028 z dnia 20.03.2019 r., UKP.723.8.20.1.2019.WJ z dnia 19.12.2019 r., UKP.4351.1.2020.WJ.69 z dnia 06.02.2020 r., UKP.4351.2.2020.WJ.133 z dnia 13.02.2020 r., UKP.4351.4.2020.WJ z dnia 13.02.2020 r., IDP.4351.10.2020.2.WJ.3331 z dnia 11.01.2021 r., IDP.4351.29.2020.1.WJ.990 z dnia 08.02.2021 r., IDP.4351.25.2020.2 z dnia 18.10.2020 r.

dokonane od trzech do 23 dni przed terminem odbioru decyzji przez strony⁸⁶, a przypadku kar wymierzonych dwiema decyzjami – przed terminem ich wydania⁸⁷,

3) przypisy należności z tytułu siedmiu kar za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi oraz jednej opłaty za zajęcie pasa drogowego nie zostały w ogóle zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Zarządu⁸⁸,

4) przypis należności z tytułu kary wymierzonej decyzją z dnia 23 września 2020 r. znak IDP.4351.22.2020.WJ.2340 dokonany w księgach Zarządu w dniu 5 października 2020 r. (zgodnie z datą odbioru decyzji), został wyksięgowany w dniu 20 października 2020 r. (w związku z wniesieniem przez stronę odwołania do SKO).

Zastępca Dyrektora oraz Główny Księgowy w swoich wyjaśnieniach potwierdzili opisany wyżej niejednolity sposób księgowania przypisów należności, podając przyczyny takiego księgowania każdej należności.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że przypadki niejednolitego księgowania były sporadyczne oraz, że istotną okolicznością utrudniającą zachowanie przyjętych zasad był okres pandemii i wprowadzone w tym czasie restrykcje dotyczące funkcjonowania Zarządu.

(akta kontroli str. 2210-2321, 2419-2422, 2419-2649)

OCENA CZĄSTKOWA

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego zawierały wymagane elementy oraz w większości badanych spraw, były wydawane przez Zarząd terminowo, a ustalone w nich stawki opłat były zgodne z przepisami prawa. Wśród 37 zbadanych spraw, NIK stwierdziła dwa przypadki nieterminowego wydania zezwolenia oraz cztery przypadki ustalenia opłat w nieprawidłowej wysokości, na skutek czego zaniżono per saldo o kwotę 1,3 tys. zł łączną wartość naliczonych opłat.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego zakończonych odmową oraz wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za jego zajęcie bez zgody zarządcy drogi, polegające na naruszeniu niektórych przepisów Kpa.

W większości objętych badaniem decyzji w sprawie wymierzenia kary w prawidłowy sposób naliczono tę karę – nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech z 26 objętych badaniem decyzji, na skutek czego zaniżono per saldo o kwotę 0,5 tys. zł łączną wartość wymierzonych kar. NIK stwierdziła dwa przypadki niezgodnego z art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, niewymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi i określenia w to miejsce opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu (w łącznej kwocie 4,8 tys. zł). Należne kary wyniosłyby łącznie 704,2 tys. zł.

Zarząd zgodnie z przepisami pobierał należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz podejmował działania windykacyjne w stosunku do dłużników nieregulujących terminowo należności. Stwierdzono jednak, że przypisów należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz kar z tego tytułu dokonywano w Zarządzie w sposób niejednolity.

⁸⁶ Decyzja znak: UKP.723.1.500.2019.SS z dnia 05.06.2019 r., UKP.723.8.22.2019.PM (UKP.723.8.16.2019.BM) z dnia 23.12.2019 r., UKP.723.8.11.2019.WJ z dnia 17.12.2019 r., UKP.723.8.13.2019.WJ z dnia 17.12.2019 r., UKP.723.8.14.2019.WJ z dnia 17.12.2019 r., UKP.4351.3.2020.WJ.134 z dnia 13.02.2020 r.

⁸⁷ Decyzje znak: UKP.723.8.21.1.2018.2019.BP.376 i UKP.723.8.20.2018.2019.BP.381 z dnia 05.02.2019 r. – przypis dokonany 31.12.2018 r.

⁸⁸ IDP.4363.34.2020.BK.4239 z dnia 14 lipca 2020 r., IDP.4351.8.2020 z dnia 06.03.2020 r., IDP.4351.9.2020 z dnia 06.03.2020 r., IDP.4351.10.2020.WJ.577 z dnia 09.03.2020 r., IDP.4351.14.2020.WJ.634 z dnia 13.03.2020 r., IDP.4351.19.2020.WJ.2217 z dnia 24.09.2020 r., IDP.4351.28.2020.1.WJ.563 z dnia 29.01.2021 r., IDP.4351.7.2020.WJ.449 z dnia 05.03.2020 r.

3. Monitorowanie pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą w celu realizacji przez zarządcę drogi zadań, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i 12 ustawy o drogach publicznych, tj. udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz wymierzania kar za jego nielegalne zajęcie, Zarząd prowadził monitoring pasa drogowego poprzez m.in. wykonywanie objazdów dróg w celu wykrycia nielegalnych zajęć pasa lub sprawdzenia przestrzegania warunków wydanych decyzji, kontroli na skutek otrzymanych informacji o nieprawidłowościach w pasie drogowym.

W Zarządzie nie opracowano procedury monitoringu pasa drogowego określającej m.in. terminy lub częstotliwość objazdów sieci drogowej, sprawdzenie prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, kontrolę przywrócenia do stanu przed zajęciem drogi.

Dyrektor wyjaśnił, że monitoring zajęć pasa drogowego był realizowany poprzez wyjazdy i wyjścia służbowe w teren. Przeprowadzano niezapowiedziane objazdy kontrolne mające na celu sprawdzenie wybranych ulic pod kątem wykrycia nielegalnych zajęć, przestrzegania warunków wydanych decyzji, a także kontrole celowe na skutek otrzymanych od służb i mieszkańców informacji o nieprawidłowościach. Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało także, że w przypadku wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego przystępowano do zebrania dowodów w terenie, tj. dokonywano obmiaru miejsca, sporządzano dokumentację fotograficzną, a po ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego wszczynano postępowanie mające na celu wydanie decyzji o ukaraniu. W przypadku dalszego zajęcia pasa bez zezwolenia były prowadzone kolejne wizje w terenie do czasu usunięcia nielegalnego zajęcia.

(akta kontroli str. 373-376, 1299-1303, 1351)

Zarząd przeprowadził łącznie 1.772 kontrole pasa drogowego, z tego 770 kontroli w 2019 r., 696 kontroli w 2020 r. oraz 306 kontroli w 2021 r. (do 30 czerwca). W wyniku przeprowadzonych kontroli Zarząd wykrył łącznie 41 zajęć pasa drogowego bez zezwolenia, z tego 15 w 2019 r., 21 w 2020 r. oraz pięć w 2021 r. (do 30 czerwca). Przeprowadzono także 925 kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, z tego 417 w 2019 r., 356 w 2020 r. oraz 152 w 2021 r. (do 30 czerwca).

Z wyjaśnień Dyrektora wynikało, że kontrole wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego obejmowały przede wszystkim sprawdzenie powierzchni zajęcia pasa, weryfikację, czy wskazane miejsce zajęcia w dokumentacji odpowiada miejscu w terenie, sprawdzenie zgodności oznakowania z zatwierdzoną tymczasową organizacją ruchu, czystości w obszarze prowadzonych robót oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kierownik Referatu wyjaśnił także, że w przypadku zanieczyszczenia pasa drogowego, nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, czy niewłaściwego oznakowania wykonawca był wzywany do usunięcia nieprawidłowości, a w sytuacji, w której nie podejmował natychmiastowych działań wzywane były odpowiednie służby, tj. Straż Miejska, Policja bądź wszczynane postępowanie administracyjne. W przypadku wykrycia przekroczenia powierzchni zgłoszonego zajęcia pasa drogowego przystępowano do zbierania dowodów w terenie, tj. dokonywano obmiaru miejsca i sporządzano dokumentację fotograficzną, po ustaleniu sprawcy wszczynano postępowanie, a następnie wydawano decyzję o naliczeniu kary. W przypadku dalszego nielegalnego zajmowania pasa przeprowadzano kolejne wizje w terenie, do czasu usunięcia nielegalnego zajęcia i nakładano karę.

(akta kontroli str. 373-376, 452-453, 1299-1303)

Z 41 stwierdzonych w okresie objętym kontrolą przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego wykrytych w wyniku przeprowadzonych przez Zarząd kontroli nałożono 36 kar pieniężnych, tj.: w 2019 r. – 13, w 2020 r. – 18, w 2021 r. – pięć, w tym jedną za nielegalne zajęcie pasa stwierdzone w 2020 r. W pozostałych pięciu przypadkach samowolnych zajęć pasa sprawy były w toku, i tak: dwie z 2019 r., dwie z 2020 r. oraz jedna z 2021 r.

(akta kontroli str. 452-453, 1312-1314, 1350-1352)

Badanie przeprowadzone na próbie 15 (po pięć w każdym roku) dokumentów sporządzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli bezprawnego zajęcia pasa wykazało, że w 14 przypadkach postępowania zostały zakończone wydaniem decyzji o nałożeniu kary, zaś w jednym⁸⁹ postępowaniu w drodze decyzji administracyjnej odstąpiono od nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 i § 3 Kpa z uwagi na znikomą wagę naruszenia prawa oraz zaprzestanie przez stronę jego naruszania. Łączna kwota nałożonych kar wyniosła 188,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 844-905, 2162-2164)

W toku przeprowadzonych w dniach 5-9 lipca 2021 r. oraz 16 lipca 2021 r. oględzin 15 odcinków dróg⁹⁰ stwierdzono, że w pasie drogowym znajdowały się 294 obiekty (m.in.: ogródki gastronomiczne, reklamy, kontenery na odpady, a także prowadzono roboty budowlane), z których 231 (78,6 %) było zlokalizowanych w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia na jego zajęcie, a 10⁹¹ (3,4 %) zajmowało powierzchnię większą niż określona w decyzji, a wobec podmiotów nie wszczęto postępowań mających na celu nałożenie kar, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 454-742)

3.2 Zarząd przeprowadził 1.369 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem, z tego 590 kontroli w 2019 r., 544 w 2020 r. oraz 235 w 2021 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 452-453)

Oględziny miejsc zajęć pasa drogowego przeprowadzone w dniach 16 i 19 lipca 2021 r. na próbie 15 zezwoleń⁹² wydanych w celu wykonania robót budowlanych (m.in. budowa przyłączy gazowych, przebudowa sieci ciepłowniczej) wykazały, że w 13 przypadkach pas drogowy został przywrócony do stanu przed zajęciem, w dwóch⁹³ przypadkach nie odtworzono oznakowania poziomego miejsca postojowego, co w jednym przypadku opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Z wyjaśnień Starszych Inspektorów dokonujących odbioru przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem wynikało, że w przypadku ul. Jana z Kolna fragment oznakowania poziomego miejsca postojowego dla osób niepełnosprawnych nie został odtworzony, ponieważ fragment jezdni w tym miejscu

⁸⁹ Decyzja nr 723.8.10.2019 z 19 lipca 2019 r.

⁹⁰ Tj. odcinki dróg nr: 135585G – ul. Jerzego Waszyngtona, 1616G – ul. Jana z Kolna, 1612G – ul. Janka Wiśniewskiego, 1606G – ul. plk. Stanisława, 1610G – ul. adm. J. Unruga, 468 – Aleja, 1633G – ul. Chwarznieńska, 1609G – ul. E. Kwiatkowskiego (odcinek od ul. Morskiej do drogi S6), 6 – ul. Morska, 1620G – ul. 10 Lutego, 135001G – ul. A. Abrahama, 135518G – ul. Starowiejska, 1623G – ul. Władysława IV, 135207G – ul. Jana Kilińskiego, 135612G – ul. Wolności.

⁹¹ Tj. dziewięciu ogródków gastronomicznych i prowadzonych robót budowlanych.

⁹² Tj. Zezwolenia nr ZDiZ-IDP.431.: 302.2021.1.SS.1932 (ul. Jana z Kolna), 229.2021.2.SS.1573 (ul. Żwirki i Wigury), 330.2021.1.SS.2076 (ul. Łużycka), 308.2021.1.SS.1985 (ul. Małokacka), 309.2021.1.SS.1986 (ul. Olkuska), 299.2021.1.SS.1912 (ul. Źródło Marii i ul. Lipowa), 273.2021.1.SS.1783 (ul. Chwarznieńska), 124.2021.1.SS.748 (ul. Sambora), 234.2021.1.SS.1546 (ul. Stefana Ramuła), 64.2021.1.SS.1724 (ul. Orzechowa), 269.2021.1.SS.1743 (ul. Hutnicza), 239.2021.1.SS.1559 (ul. Irydowa), 108.2021.1.SS.625 (ul. Platynowa), 68.2021.2.SS.623 (ul. Bosmańska), 107.2021.1.SS.624 (ul. Bosmańska).

⁹³ Tj. ZDiZ-IDP.431.229.2021.2.SS.1573 (ul. Żwirki i Wigury), ZDiZ-IDP.431.302.2021.1.SS.1932 (ul. Jana z Kolna).

podlegał dalszemu zajęciu, a odtworzenie oznakowania nastąpi przed ostatecznym zwolnieniem pasa drogowego.

(akta kontroli str. 753-791, 1304-1314, 1336-1347)

W objętych ww. oględzinami sprawach odbiory przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem odbywały się: w dniu zakończenia zajęcia pasa - w jednym⁹⁴ przypadku oraz w okresie od dwóch do 36 dni od zakończenia zajęcia pasa wskazanego w zezwoleniu – w pozostałych 14 sprawach, z tego w dziewięciu⁹⁵ przypadkach po upływie powyżej 14 dni od dnia zakończenia zajęcia pasa drogowego.

(akta kontroli str. 743-752, 792-843)

3.3 Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego w sprawie przypadków umieszczania w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły takie przypadki, a z uwagi na charakter sprawy były one załatwiane na bieżąco w terenie lub przy pomocy Straży Miejskiej, a przeprowadzane czynności nie były dokumentowane, stąd nie było możliwe wskazanie ich liczby. Ponadto Kierownik Działu Dróg wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków umieszczenia reklam świetlnych w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 1299-1303, 1324-1328)

W toku przeprowadzonych oględzin odcinków dróg (opisane w pkt 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) stwierdzono umieszczenie w pasie drogowym sześciu obiektów stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz brak oznakowania wymaganego zgodnie z projektem organizacji ruchu. I tak:

- czasy parasoli dwóch ogródków gastronomicznych zlokalizowanych na ul. Starowiejskiej⁹⁶ znajdowały się odpowiednio: na wysokości 1,6 m nad chodnikiem, co było niezgodne z § 54 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁹⁷ (dalej: „warunki techniczne”) oraz przy krawędzi jezdni,
- trzy urządzenia reklamowe (szyldy) zlokalizowane na ul. A. Abrahama oraz na ul. Władysława IV⁹⁸ znajdowały się na wysokości odpowiednio 2,35 m, 2,2 m oraz 1,97 m nad chodnikiem, co było niezgodne z § 54 ust. 4 warunków technicznych, który stanowi, że wysokość skrajni nad chodnikiem powinna być nie mniejsza niż 2,5 m,
- materiały budowlane (kostka betonowa) składowane były na ul. adm. J. Unruga⁹⁹ (w trzech miejscach w pasie zieleni) w sposób niezapewniający bezpiecznego przejścia pieszym, co było niezgodne z zobowiązaniem zawartym w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego,
- wyjazd z budowy zlokalizowanej przy ul. Jana z Kolna nie był oznakowany znakami ostrzegającymi o wyjeździe z budowy, co było niezgodne z zatwierdzonym 12 lutego 2021 r. projektem czasowej organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 454-742)

⁹⁴ Tj. ul. Chwarznieńska.

⁹⁵ Tj. ul. Żwirki i Wigury, ul. Olkuska, ul. Sambora, ul. Stefana Ramuła, ul. Orzechowa, ul. Hutnicza, ul. Platynowa, ul. Bosmańska.

⁹⁶ Odpowiednio zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nr ZDiZ-IDP.: 4362.57.2021.1.WJ.1398 oraz 4362.55.2021.1.WJ.1390.

⁹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 124 ze zm.

⁹⁸ Zarząd nie wydał decyzji w sprawie nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

⁹⁹ Zezwolenie na zajęcie pasa drogowego nr ZDiZ-IDP.431.5.2021.6.2255.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Zarząd nierzetelnie prowadził monitoring pasa drogowego w celu wykrywania jego samowolnego zajęcia, obiektów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, przestrzegania warunków wydanych decyzji w zakresie powierzchni oraz przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem, ponieważ:

- z 294 obiektów znajdujących się w pasie drogowym 15 objętych badaniem odcinków dróg - 231 obiektów zlokalizowano w pasie bez wymaganego zezwolenia, powierzchnia 10 zajęć przekraczała powierzchnię wskazaną w zezwoleniu, co stanowiło odpowiednio 78,6% oraz 3,4% zidentyfikowanych obiektów w pasie drogowym, a w przypadku siedmiu zajęć pasa drogowego stwierdzono zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- w przypadku jednego z 15 objętych badaniem kontroli przywrócenia pasa do stanu przed zajęciem nie zapewniono jego przywrócenia do stanu pierwotnego w zakresie ciągłości oznakowania poziomego miejsca postojowego,
- w 14 z 15 ww. kontroli przywrócenia pasa do stanu pierwotnego odbiory zostały przeprowadzone po upływie od dwóch do 36 dni od dnia zakończenia zajęcia pasa wskazanego w decyzji, z tego w dziewięciu po upływie 14 dni od zakończenia zajęcia.

Nierzetelny monitoring pasa drogowego skutkował brakiem wiedzy o zlokalizowaniu w pasie drogowym 231 obiektów bez zezwolenia oraz o przekroczeniu przez 10 obiektów powierzchni zajęcia pasa wskazanej w zezwoleniu, a w konsekwencji o konieczności wymierzenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 40 ust. 12 pkt. 1 i 3 ustawy o drogach publicznych, za zajęcie pasa bez zezwolenia lub z przekroczeniem powierzchni określonej w zezwoleniu zarządcy drogi. Szacowana kwota kary za jeden dzień zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia i z przekroczeniem powierzchni przez ww. obiekty wynosiła co najmniej 25,8 tys. zł¹⁰⁰, natomiast nieprzeprowadzanie bieżących odbiorów przywrócenia pasa do stanu przed zajęciem, mogło skutkować przekroczeniem terminu zajęcia pasa określonego w wydanej decyzji.

(akta kontroli str. 454-843)

Kierownik Działu Dróg w sprawach zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia oraz zajęcia większej powierzchni niż w wydanych decyzjach wyjaśnił, że w sprawach tych w okresie prowadzonych oględzin nie były prowadzone postępowania o wydanie zezwolenia bądź nałożenia kary. Z wyjaśnień Kierownika wynikało także, że miejsca samowolnych zajęć pasa drogowego nie zostały objęte kontrolą z uwagi na ograniczone zasoby ludzkie skierowane do wykonywania przedmiotowych zadań, na taki stan rzeczy wpłynęła dodatkowo sytuacja epidemiczna oraz praca zdalna ograniczająca możliwość prowadzenia kontroli, natomiast w przypadku zajęć o powierzchni większej niż w wydanych zezwoleniach po przeprowadzonych oględzinach zostaną wszczęte postępowania. Z wyjaśnień Kierownika Działu w sprawie stwierdzonych obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego wyjaśnił, że Zarząd nie posiadał wiedzy o stwierdzonych nieprawidłowościach, ponieważ z uwagi na ograniczone zasoby ludzkie przeprowadzanie weryfikacji w każdym miejscu nie było możliwe, ponadto w przypadku robót budowlanych prowadzonych w pasie drogowym sytuacja zmieniała się dynamicznie, a ciągła, codzienna kontrola nie była możliwa. Ponadto z wyjaśnień Kierownika Działu Dróg w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektów budowlanych, reklam, ogródków gastronomicznych

¹⁰⁰ W trakcie oględzin w przypadku 18 z 231 obiektów umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia nie dokonano pomiaru powierzchni zajęcia pasa drogowego.

i przydomowych oraz stoisk handlowych i ekspozycyjnych Zarząd proceduje od 2019 r., a wcześniej zadania te należały do kompetencji Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji Urzędu Miasta Gdyni, a z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników Referatu Zajęć Pasa Drogowego i duże nakłady pracy ponoszone przy wydawaniu zezwoleń oraz ich liczbę nie było możliwe przeprowadzanie ciągłych szczegółowych kontroli pasa drogowego w zakresie całej zarządzanej sieci. Jednocześnie Kierownik Działu Dróg wyjaśnił, że w Gdyni procedowana była uchwała krajobrazowa, która po wejściu w życie będzie pomocna w uporządkowaniu spraw wszelkiego typu reklam, szyldów umieszczanych w pasie drogowym.

Z wyjaśnień pracowników dokonujących odbioru przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem wynikało, że w przypadku ul. Żwirki i Wigury konieczność odtworzenia oznakowania poziomego została przeoczona, ponieważ miejsce postojowe było zastawione przez parkujący pojazd.

W sprawie odbiorów przywrócenia pasa drogowego do stanu przed zajęciem Kierownik Referatu Zajęć Pasa Drogowego wyjaśnił, że zajęcia pasa na cele budowy przyłączy były wykonywane przez jednego wykonawcę na terenie całej Gdyni, dlatego odbiory zajęć odbyły się podczas wspólnych objazdów, co pozwalało zaoszczędzić czas pracy inspektorów. Ponadto z wyjaśnień wynikało, że z uwagi na dużą liczbę wpływających w jednym czasie zgłoszeń gotowości do odbioru były one rozkładane w czasie.

W sprawie wskazanych problemów kadrowych Zastępca Dyrektora ds. Infrastruktury wyjaśnił, że kwestia liczby pracowników zajmujących się zarządzaniem pasem drogowym była bardzo złożona, co wynikało z faktu trudnej do określenia czasochłonności spraw o różnym stopniu złożoności. Zastępca Dyrektora wyjaśnił ponadto, że Referat Zajęć Pasa Drogowego w miarę przejmowania kolejnych zadań zwiększył w ostatnich pięciu latach zatrudnienie o trzy osoby, co nie oznaczało, że przy wzrastającej liczbie spraw liczba osób była wystarczająca, a w związku z wdrażaniem systemu SmartGem mającego usprawnić proces m.in. wydawania decyzji, po jego pełnym wdrożeniu zostanie przeprowadzona analiza usprawnienia działań. Z wyjaśnień wynikało także, że w związku z powyższym wzmocnienie kadrowe i organizacyjne zespołów, w tym Referatu Zajęć Pasa Drogowego było przedmiotem analiz i weryfikacji, także w kontekście kolejnego zadania, tj. wdrożenia uchwały krajobrazowej.

(akta kontroli str. 1299-1311, 1315-1319, 1324-1349, 1355-1372)

W trakcie kontroli NIK uzupełniono oznakowanie poziome miejsca postojowego na ul. Żwirki i Wigury, wszczęto postępowania w sprawie zajęcia pas bez zezwolenia zarządcy drogi pasa drogowego przy ul. Morskiej¹⁰¹, ul. Władysława IV¹⁰² oraz ul. A. Abrahama¹⁰³ w Gdyni.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd prowadził monitoring zarządzanej sieci drogowej m.in. w zakresie wykrywania samowolnego zajęcia pasa drogowego, przywrócenia do stanu przed zajęciem, jednak prowadzone działania były nierzetelne i nieskuteczne. Wobec 241 z 294 obiektów zlokalizowanych w pasie drogowym 15 ulic bez zezwolenia oraz z przekroczeniem powierzchni zajęcia pasa wskazanej w decyzji nie prowadzono postępowań ani nie nałożono kar za zajęcie pasa drogowego, co mogło skutkować nie nałożeniem kar w wysokości co najmniej 25,8 tys. zł za dzień zajęcia pasa drogowego. Podczas odbiorów pasa drogowego w jednym z 15 postępowań dokonano odbioru pasa, który nie został przywrócony do stanu przed zajęciem, zaś

¹⁰¹ Ekspozycja reklamowa stwierdzona w trakcie oględzin w dniu 16 lipca 2021r.

¹⁰² Tj. dwa szyldy semaforowe stwierdzone podczas oględzin w dniu 9 lipca 2021 r.

¹⁰³ Tj. jeden szyld semaforowy stwierdzony podczas oględzin w dniu 9 lipca 2021 r.

w 14 sprawach odbiory zostały przeprowadzone po upływie od dwóch do 36 dni po zakończenia okresu zajęcia wskazanego w zezwoleniu.

W okresie objętym kontrolą Zarząd przeprowadził 1369 kontroli przywrócenia pasa do stanu pierwotnego, wykrył 41 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego wymierzając 36 kar pieniężnych.

4. 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:

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Uzupełnienie dokumentów ewidencyjnych, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg o numery ewidencyjne dróg, wpisy dotyczące prowadzonych objazdów dróg oraz kontroli okresowych stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich.2. Założenie i prowadzenie ksiąg dróg nr 135684G, 135685G, 135686G.3. Zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowań w sprawach o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz wymierzenie kar za jego samowolne zajęcie poprzez:<ol style="list-style-type: none">a) terminowe prowadzenie postępowań, a w przypadku niezakończenia sprawy w terminie – zawiadamianie stron z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy,b) umożliwianie stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem wszystkich decyzji,c) zamieszczanie w decyzjach odmawiających wydania pozwolenia wszystkich wymaganych elementów,d) prawidłowe ustalanie stron postępowania.4. Podjęcie działań w celu zapewnienia ustalania opłat za zajęcie pasa drogowego oraz kar z tego tytułu w prawidłowej wysokości.5. W przypadku wystąpienia przesłanek dotyczących zajęcia pasa drogowego określonych w przepisach ustawy o drogach publicznych, stosowanie tych przepisów.6. Wprowadzenie mechanizmów w celu zapewnienia jednolitego księgowania przypisów należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i kar z tego tytułu.7. Zapewnienie prowadzenia kompleksowego monitoringu pasa drogowego w celu wykrywania nielegalnych zajęć, przestrzegania warunków wydanych zezwoleń, bieżącego prowadzenia odbiorów przywrócenia pasa do stanu przed zajęciem. |
| Uwaga | <p>Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skala i zakres opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości oraz fakt, iż w Zarządzie brak było procedur zapewniających adekwatną, skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w badanym zakresie, może świadczyć o jej słabości. Podejmowane działania nie zapewniały w pełni realizacji celów i zadań Zarządu, o których mowa w art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁰⁴, w szczególności w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.</p> |

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

5. 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 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

Kontrolerzy
Anna Dąbrowska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Marta Gajewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis