



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4111-01-01/2013

K/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/13/001 – Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli P/11/140 „Pobieranie przez zarządców dróg opłat za zajęcie pasa drogowego w województwie małopolskim w latach 2009 – 2011 (I kwartał)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Andrzej Trybowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83813 z 30 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 i 2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, ul. Głowackiego 56, 30-085 Kraków (dalej: Zarząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Stech, Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację dwóch z trzech wniosków pokontrolnych. Nadal stwierdzono jednak nieprawidłowości w działalności Zarządu dotyczącej wszczynania postępowań w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, której dotyczył trzeci wniosek pokontrolny NIK. Na skalę tych nieprawidłowości znaczący wpływ miał nieuregulowany stan prawny gruntów większości zarządzanych dróg wojewódzkich, co ma wpływ na wyznaczenie linii granicznych pasa drogowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dyrektor Zarządu zrealizował dwa spośród trzech wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK², to jest:

- wystąpił o zwiększenie planowanych na 2012 r. wydatków na regulację stanu prawnego nieruchomości stanowiących drogi wojewódzkie, co miało pozwolić na regulację stanów prawnych 300 km dróg, przy czym w planie rzeczowo-finansowym województwa małopolskiego na 2012 r. przyjęto wydatki na ten cel w wysokości 1 mln zł ;
- skrócono okres prowadzenia postępowań windykacyjnych i administracyjnych, przy zmniejszeniu liczby postępowań, prowadzonych w związku z przywróceniem pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kar, których nie zakończono w terminie dwumiesięcznym³. Skróceniu uległy także okresy opóźnień w wydaniu tych decyzji oraz przyspieszono wystawianie tytułów wykonawczych.

Wyeliminowano również uchybienia, które były przedmiotem uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² LKR-4101-02-08/2011 z 20 lipca 2011 r.

³ Określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – w dalszej treści „Kpa”.

- uzupełniono statut Zarządu o zapisy dotyczące upoważnienia dla kierowników rejonów dróg wojewódzkich do wydawania decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego i pobierania opłat za jego zajęcie;
- zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydawano po złożeniu wniosków na formularzu wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2002 Dyrektora Zarządu z 8 lipca 2002 r., odpowiadającym wymogom § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁴;
- w centralnym elektronicznym rejestrze decyzji administracyjnych ujęto wszystkie badane decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego.

Nie podjęto natomiast wystarczających działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogą, w konsekwencji czego ostatni z wniosków pokontrolnych NIK nie może być uznany jako zrealizowany.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie wniosków pokontrolnych

Opis stanu faktycznego

Działalność Zarządu w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego oceniono w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 20 lipca 2011 r. pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, które polegały na:

- nieuregulowaniu stanu prawnego dla 86% powierzchni działek gruntowych, na których znajdowały się drogi wojewódzkie, skutkującym nie wydzieleniem linii granicznych pasa drogowego; pozytywnie oceniono jednak działania podejmowane w celu poprawy tej sytuacji;
- nieskuteczności kontroli dokonywanych w czasie objazdów dróg, o czym świadczyło umieszczenie bez zezwolenia 31 reklam w pasie czterech dróg wojewódzkich;
- nieuwjęciu w statucie Zarządu upoważnienia dla kierowników Rejonów Dróg Wojewódzkich i ich zastępców – do wydawania decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego;
- nieprzestrzeganiu wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie na zajęcie pasa drogowego w zakresie przyjmowania wniosków;
- nierzetelnym prowadzeniu centralnego elektronicznego rejestru decyzji administracyjnych;
- nieterminowym załatwianiu części postępowań w zakresie wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego;
- nieterminowości działań windykacyjnych.

W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące:

- 1) kontynuowania działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg;
- 2) podjęcia działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogą;
- 3) podjęcia działań mających na celu skrócenie czasu prowadzenia postępowań windykacyjnych i administracyjnych oraz dokumentowanie w aktach poszczególnych spraw okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U Nr 140, poz. 1481) – dalej „rozporządzenie w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego”.

1.1. Wykonanie wniosku pokontrolnego dotyczącego kontynuowania działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor Zarządu zobowiązał się do kontynuacji działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego i regulacji stanu prawnego nieruchomości stanowiących drogi wojewódzkie.

Dyrektor Zarządu podjął działania mające na celu zwiększenie w 2012 r. zakresu regulacji stanu prawnego nieruchomości stanowiących drogi wojewódzkie, na które w 2011 r. zaplanowano wydatki w wysokości 1,1 mln. zł. W jednej z wersji projektu planu rzeczowo – finansowego, przesłanego do Urzędu Marszałkowskiego 30 września 2011 r., zawarł bowiem wniosek o zaplanowanie na ten cel 15 mln zł, co pozwoliłoby na regulację stanu prawnego 300 km dróg wojewódzkich. Kwota ta była wielokrotnie wyższa od podanej w wersji projektu planu opracowanej w oparciu o określone limity dochodów i wydatków na 2012 rok. W charakterystyce zadania „Utrzymanie dróg i mostów”, stanowiącej załącznik do tej wersji planu rzeczowo-finansowego, proponowano wydatki w wysokości 1 mln zł na regulację stanów prawnych 20 km dróg oraz na pozostałe zadania w zakresie pozwalającym na pokrycie 40% ogółu potrzeb utrzymania letniego dróg i mostów oraz 100% potrzeb utrzymania zimowego.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 23)

Kwotę wydatków na regulację stanów prawnych dróg wojewódzkich ustalono w planie rzeczowo-finansowym na 2012 r. w wysokości 1 mln zł⁵, tj. o 100 tys. zł mniejszej niż w 2011 r. Wydatki Zarządu na regulację stanów prawnych w tym roku wyniosły 997 904 zł, co stanowiło 99,7% planu. Kompleksowa dokumentacja geodezyjno-prawna wykonana za te środki objęła działki o powierzchni ok. 38,46 ha. Nie rozliczony został natomiast stopień zrealizowania zaplanowanego zakresu rzeczowego regulacji stanów prawnych dróg wojewódzkich, który zgodnie z charakterystyką tego zadania, stanowiącą załącznik do planu rzeczowo-finansowego powinien obejmować 20 km dróg wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli str. 14 – 16 i 22– 27)

Według wyjaśnień Grażyny Krok – zastępcy Dyrektora Zarządu, specyfika dokumentów planistycznych wymusza opis podejmowania działań w formie konkretnych wskaźników, a w sytuacjach złożonych, jaką jest regulacja stanu prawnego gruntów, opisanie zadania za pomocą jednoznacznego i miarodajnego wskaźnika było w jej opinii niemożliwe z uwagi na złożoność, wieloetapowość i długotrwałość procesu.

(dowód: akta kontroli str. 171 – 174, 176 – 181 i 192 – 195)

Rozliczenie stopnia realizacji zadania, dotyczącego regulacji stanów prawnych dróg wojewódzkich, dokonane w toku niniejszej kontroli przez naczelnika Wydziału Geodezyjno-Wyłączeniowego Zarządu wykazało, że:

- do sądów rejonowych złożono w 2012 r. sześć wniosków o wpisanie do ksiąg wieczystych na rzecz Województwa Małopolskiego własności 282 działek o pow. 28,5 ha pod pasami drogowymi dróg wojewódzkich, a uwzględnienie tych wniosków zwiększyło udział powierzchni uregulowanych stanów prawnych gruntów pod tymi pasami w ich ogólnej powierzchni o około 1,23%;
- tylko jeden z tych wniosków dotyczył regulacji stanu prawnego gruntów, na którym znajdował się odcinek 6,3 km drogi wojewódzkiej, pozwalający na rozliczenie rzeczowe zrealizowania zadania w 31,5%. Regulacje stanów prawnych w pozostałych przypadkach dotyczyły gruntów obejmujących części pasów drogowych, na których znajdowały się rowy, chodniki, skarpy wykopów oraz nasypów dróg – dlatego można było je scharakteryzować tylko miarą powierzchni terenu a nie długości drogi; powierzchnia tych gruntów (21,8 ha) stanowiła 75,4% powierzchni gruntów, których stany prawne uregulowano w 2012 r.;
- do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (dalej: *MUW*) złożono dziewięć wniosków o wydanie decyzji dotyczących przejścia z mocy prawa własności 177 działek pod drogami wojewódzkimi na rzecz Województwa Małopolskiego o pow.

⁵ Uchwała nr XVII/263/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2012 r.

16,4 ha. Wydanie tych decyzji umożliwi złożenie do sądu wniosków o wpisanie własności działek do ksiąg wieczystych oraz zwiększenie stopnia uregulowania stanu prawnego o 0,7%; także w tych przypadkach możliwość scharakteryzowania stopnia uregulowania stanu prawnego gruntów długością dróg (19,9 km), na których one znajdowały się możliwe było jedynie dla części (czterech) z tych działek;

- w różnym stopniu zaawansowania przygotowane zostały dokumenty niezbędne do złożenia wniosków do MUW w celu wydania decyzji dotyczących przejścia z mocy prawa własności 932 działek pod drogami wojewódzkimi na rzecz Województwa Małopolskiego o pow. 81,6 ha, co umożliwi w przyszłości zwiększenie stopnia uregulowania stanu prawnego o 3,5%.

Na ograniczenie tempa regulowania stanu prawnego gruntów po drogami wojewódzkimi miała wpływ długotrwałość postępowań prowadzonych przez Wojewodę Małopolskiego, który w zawiadomieniach o wszczęciu postępowań w przedmiotowych sprawach z 2012 r. i 2013 r. zawarł informacje, m. in. o bardzo dużej liczbie spraw z tego zakresu oraz wskazywał terminy załatwienia spraw po okresach od dziewięciu miesięcy od otrzymania wniosku (w przypadku wniosku złożonego w MUW w 2012 r.) do 23 miesięcy (w przypadku wniosku złożonego w Oddziale Regulacji Stanu Prawnego II w Nowym Sączu Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości MUW).

(dowód: akta kontroli str. 34 – 37)

W planie rzeczowo-finansowym Zarządu na 2013 r.⁶ zaplanowano wydatki w wysokości 1 mln zł na regulację stanów prawnych 20 km dróg wojewódzkich. Kwota ta była zgodna z zaproponowaną przez Zarząd w II wersji projektu planu rzeczowo-finansowego, w którym podano potrzeby Województwa w zakresie utrzymania dróg. W pierwszej wersji projektu tego planu rzeczowo-finansowego nie planowano wydatków na regulację stanów prawnych gruntów pod drogami wojewódzkimi.

(dowód: akta kontroli str. 22 – 27)

1.2. Wykonanie wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia

Spośród 112 spraw ujętych w spisach spraw dotyczących zajęć pasa drogowego, prowadzonych w 2012 r. przez pięć rejonów dróg wojewódzkich Zarządu, jedynie 12 spraw (tj. 10,7%) zakończono przekazaniem akt do Zarządu w celu wszczęcia postępowania o nałożenie kary za zajęcie bez zezwolenia pasa drogowego. W pozostałych przypadkach stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia takich postępowań nie wszczynano, pomimo obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷.

Postępowań tych nie wszczęto w związku z:

- usunięciem 70 reklam lub ich przesunięciem poza pas drogowy na pisemne wezwanie kierowników rejonów;
- przywróceniem pasa drogowego do stanu poprzedniego poprzez usunięcie na pisemne wezwanie kierowników rejonów 21 innych obiektów, w tym np. rusztowań i rur odprowadzających wody opadowe do rowów drogowych;
- wydaniem przez kierowników rejonów 9 decyzji ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego, jednak bez przekazania spraw do Zarządu w celu wszczęcia postępowania o nałożenie kary za okres od stwierdzenia zajęcia pasa do wydania tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Grażyna Krok – zastępca Dyrektora Zarządu wyjaśniła, że Zarząd wszczyna postępowania o przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kary pieniężnej

⁶ Uchwała nr XXX/499/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.

za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi w każdym uzasadnionym przypadku. W dalszej części wyjaśnień opisała nieuregulowany pisemną procedurą tryb postępowania w przypadku powzięcia podejrzenia o zajęciu pasa drogowego na podstawie kontroli dokonywanych w tym zakresie przez pracowników rejonów dróg wojewódzkich. W związku z brakiem możliwości jednoznacznego ustalenia w toku tych kontroli czy obiekty lokalizowane przy drogach znajdowały się w pasie drogowym, wynikającym z niszczenia i przestawiania graniczników lub ich niezabudowania, oraz nieuregulowania stanu prawnego gruntów na wielu odcinkach dróg, po ww. kontrolach dokonanych przez pracowników rejonów, kierownicy rejonów informowali pisemnie osoby lub podmioty odpowiedzialne za ewentualne zajęcie o możliwości legalizacji lub usunięcia poza pas drogowy obiektu w terminie siedmiu dni od doręczenia informacji. Niewszczętnie postępowanie w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia w przypadkach zastosowania się do ww. pouczenia, uzasadniano brakiem przedmiotu postępowania w tych przypadkach, a także koniecznością prowadzenia kosztownych i czasochłonnych postępowań w związku z niezbędnym w tych przypadkach gromadzeniem licznych dokumentów, w tym aktualnych wypisów z ewidencji gruntów dla działki drogowej i działek przyległych, uwierzytelnionych map ewidencyjnych i sytuacyjnych, oraz wykonania specjalistycznych pomiarów i szkiców przez uprawnionego geodetę.

(dowód: akta kontroli str. 176, 178, 179, 186 – 187 i 192 – 197)

Dokonana w toku niniejszej kontroli przez kontrolera NIK analiza pięciu spośród dziewięciu akt ww. postępowań, zakończonych wydaniem w 2012 r. przez kierownika Rejonu Dróg Wojewódzkich w Nowym Sączu decyzji ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 971 wykazała, że spraw tych nie przekazano do Zarządu w celu wszczęcia postępowania o nałożenie kary za ustawienie w pasie drogowym reklam bez zezwolenia zarządzającego drogą, w okresach od stwierdzenia tego zajęcia do wydania decyzji zezwalających na zajęcie pasa. Kary te zarządca drogi powinien wymierzać zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych..

Kierownik tego rejonu wezwał jednak pisemnie właścicieli reklam do ich legalizacji w terminie siedmiu dni od daty otrzymania ww. wezwań lub ich usunięcia z pasa drogowego. Wezwania te zawierały informacje, że postępowanie administracyjne w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego i naliczenia kar za samowolne zajęcie pasa drogowego nastąpi po upływie siedmiodniowego terminu.

Skutkiem niewszczęcia pięciu przedmiotowych postępowań było nienalożenie na właścicieli tych reklam kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w okresie od stwierdzenia zajęcia pasa do wydania decyzji zezwalających na to zajęcie. Wysokość kar za zajęcie pasa drogowego w tych okresach, oszacowana przez kontrolera NIK stosownie do art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, wynosiłaby ok. 6 437 zł, w tym 3 548 zł dla właściciela reklamy Hotelu Klimek, który nie złożył wniosku o zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w wyznaczonym terminie. Wniosek ten złożony został 20 stycznia 2012 r., tj. 10 dni po odbiorze przez właściciela reklamy wezwania kierownika rejonu, udokumentowanego pocztowym potwierdzeniem odbioru.

We wszystkich pięciu analizowanych przypadkach samowolne zajęcia pasa drogowego przez przedmiotowe reklamy udokumentowane było fotografiami wykonanymi przez pracownika, który przeprowadził kontrolę pasa drogowego, oraz mapami geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej banerów reklamowych sporządzonymi przez uprawnionego geodetę, na których nie było daty ich wykonania. Akta nie zawierały dokumentów pozwalających na bezsporne ustalenie czy przedmiotowe reklamy znajdowały się w pasie drogowym przez pełne okresy pomiędzy stwierdzeniem zajęcia pasa, a wydaniem decyzji zezwalających na to zajęcie, w tym np. czy nie zostały usunięte po otrzymaniu opisanych poprzednio wezwań kierownika do ich legalizacji lub usunięcia, oraz ustawione ponownie po ich legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 100 -170)

W Zarządzie nie wprowadzono procedur ustalających tryb postępowania pracowników zapewniający dokumentowanie okresów w jakich obiekty, w tym reklamy ustawiane w pasach drogowych, pozostawały w tych pasach bez wymaganego zezwolenia. Procedur takich nie ustalono po przesłaniu Zarządowi wystąpienia pokontrolnego NIK z 20 lipca

2011 r., zawierającego wniosek pokontrolny dotyczący podjęcia działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogą. Jedyne działania zmierzające do poprawy skuteczności w zbieraniu niezbędnego materiału dowodowego oraz pełnego dokumentowania stanu faktycznego w przypadkach podejrzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego, zgodnie z wyjaśnieniem zastępcy Dyrektora Zarządu, były narady i rozmowy z pracownikami rejonów dróg wojewódzkich. Do niniejszej kontroli nie zostało jednak przedłożone udokumentowanie tych narad i rozmów.

(dowód: akta kontroli str. 192, 193 i 196)

Grażyna Krok – zastępca Dyrektora Zarządu wyjaśniła, że do czasu niniejszej kontroli nie powstały wątpliwości uzasadniające potrzebę wprowadzania dodatkowej procedury postępowania dotyczącej wszczynania postępowań administracyjnych w zakresie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, jednak nie wyklucza jej opracowania po analizie wyników kontroli. Stwierdziła także, iż brak było podstaw faktycznych i prawnych do wszczęcia i prowadzenia postępowań w przedmiocie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W ocenie Zarządu okoliczności ww. spraw wskazują, iż reklamy zostały usunięte z pasa drogowego do czasu uzyskania przez wnioskodawcę zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Wyjaśnienie Grażyny Krok nie zawierało jednak wskazania tych okoliczności, a zawarte w nim stwierdzenie że w pismach kierowanych do właścicieli reklam znajdowało się pouczenie o możliwości usunięcia reklamy a następnie jej legalizacji, nie znajdowało potwierdzenia w udokumentowanym stanie faktycznym. Pisma te zawierały bowiem wezwanie do legalizacji reklam lub ich usunięcia z pasa drogowego. Przedłożone do niniejszej kontroli akta nie zawierały także dokumentów potwierdzających stwierdzenie o zastosowaniu się właścicieli reklam do pouczenia i dobrowolnego ich usunięcia po otrzymaniu pism wzywających do legalizacji zajęć pasa drogowego, które – według ww. wyjaśnienia - czyniło bezprzedmiotowym ewentualne postępowanie w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Dokumenty potwierdzające usunięcie reklam nie zostały także dołączone do wyjaśnienia Grażyny Krok, mimo wezwania do załączenia do tych wyjaśnień dokumentów potwierdzających ich treść, zawartego w piśmie kontrolera NIK z 14 marca 2013 r., w którym zwracał się o udzielenie przedmiotowych wyjaśnień.

Wyjaśnienie zawierało także stwierdzenie o braku w aktach przedmiotowych spraw dokumentów pozwalających ustalić liczbę dni zajmowania pasa drogowego do czasu uzyskania zezwolenia, w szczególności w związku z brakiem dat sporządzenia mapek z geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

(dowód: akta kontroli str. 198 – 202)

Dyrektor Zarządu w odpowiedzi z 8 sierpnia 2011 r. na wystąpienie pokontrolne NIK, stwierdził, że zintensyfikowano działania zmierzające do poprawy skuteczności w zbieraniu niezbędnego materiału dowodowego oraz możliwie pełnego dokumentowania nielegalnego zajęcia pasa drogowego na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania, co umożliwi w przyszłości objęcie sformalizowanym postępowaniem administracyjnym każdego przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Grażyna Krok wyjaśniła, że działaniami zapowiedzianymi przez Dyrektora Zarządu w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK były czynności związane z regulacją granic pasa drogowego oraz narady i rozmowy z pracownikami rejonów dróg wojewódzkich, których celem było zwrócenie uwagi na konieczność rzetelnego i skrupulatnego dokumentowania podejmowanych czynności związanych z kontrolą pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 194 i 196)

Dokonane przez kontrolera NIK porównanie wyników oględzin drogi wojewódzkiej nr 933 na odcinku Libiąż – Brzeszcze, przeprowadzonych w toku niniejszej kontroli, z wykazem reklam przy tej drodze opłacanych w 2012 r. przez ich właścicieli, wykazało nieujawnienie w czasie kontroli dróg dokonywanych przez pracowników Zarządu dwóch reklam stacji paliw ORLEN i trzech tablic informacyjnych zainstalowanych w pasie drogowym ww. drogi wojewódzkiej bez zezwoleń wymaganych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W wyniku potwierdzenia na podstawie kontroli przeprowadzonych z udziałem

geodety, że reklamy te i tablice informacyjne zainstalowane zostały w pasie drogowym, wszczęto postępowania w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 40 – 59)

Grażyna Krok – zastępca Dyrektora Zarządu wyjaśniła, że w każdym z trzech, ujawnionych przypadków zajęcia pasa drogowego drogi 933 wszczęto postępowania w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kary pieniężnej. Zgodnie z oceną przedstawioną w wyjaśnieniu skuteczność kontroli dokonywanych w czasie objazdów dróg przez pracowników rejonów dróg wojewódzkich uległa poprawie, ponieważ w 2011 r. stwierdzono 31 przypadków ewentualnego zajęcia pasa drogowego a w 2013 r. – zaledwie trzech przypadków.

(akta kontroli str. 192 i 197)

Zdaniem NIK skuteczność tych kontroli nie była jednak wystarczająca w związku z nieujawnianiem w czasie objazdów dróg dokonywanych przez pracowników Zarządu wszystkich przypadków zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogami wojewódzkimi.

1.3. Wykonanie wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań mających na celu skrócenie czasu prowadzenia postępowań windykacyjnych i administracyjnych oraz dokumentowania w aktach poszczególnych spraw okresów opóźnień spowodowanych przyczynami niezależnymi od organu

Dyrektor Zarządu w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK zapewnił, że dołoży wszelkich starań, by w postępowaniach windykacyjnych i administracyjnych działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, tj. zgodnie z treścią art. 12 § 1 Kpa. Zapowiedział też podjęcie działań w celu dokumentowania w aktach sprawy każdej czynności, w szczególności wpływającej na opóźnienia z przyczyn niezależnych od organu załatwiającego sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 6)

W wyniku analizy akt pięciu najdłużej prowadzonych (spośród 14 wszczętych w 2012 r.) postępowań w sprawie nałożenia kar za zajęcie pasa drogowego, stwierdzono, że sprawy prowadzono z zachowaniem terminów określonych w Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 63)

Analiza akt pięciu postępowań windykacyjnych prowadzonych przez Zarząd wobec dłużników, którzy nie uiszcili kar nałożonych za zajęcie pasa drogowego wykazała, że trzy upomnienia dotyczące uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, lub kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, wysyłano od 17 do 21 dni po upływie terminu zapłaty (199/2012, 107/2012 i 180/2012). Jeden z dłużników uiszczył opłatę po doręczeniu upomnienia, a wobec czterech dłużników skierowano do urzędów skarbowych tytuły wykonawcze, od 19 dni do 58 dni od upływu terminu wyznaczonego w upomnieniach, tj. po upływie terminu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸.

Zauważyć jednak należy, że najdłuższy okres pomiędzy terminem zapłaty wyznaczonym w upomnieniu a wysłaniem tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego (58 dni) w 2012 r. był krótszy od 163 dniowego okresu stwierdzonego w trakcie kontroli NIK w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 66 - 99)

Beata Klatka-Szałajko – główny księgowy Zarządu wyjaśniła, że niedochowanie terminów wysyłania tytułów wykonawczych spowodowane było dużą pracochłonnością czynności

⁸ Dz. U. Nr 137 poz. 1541 ze zm.

związanych z tymi czynnościami, obciążeniem pracowników komórki wykonującej zadania w tym zakresie, a także możliwością wystawienia tytułów wykonawczych mimo dokonania przez zobowiązanych zapłaty w terminie wskazanym w upomnieniu, o którym Zarząd nie wiedział, w szczególności w przypadku dokonania płatności za pośrednictwem poczty.

(dowód: akta kontroli str. 189 – 191)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stopień realizacji wniosku pokontrolnego NIK, który dotyczył podjęcia działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogą, nie jest w ocenie Izby satysfakcjonujący.

Działaniami zmierzającymi do poprawy skuteczności w zbieraniu niezbędnego materiału dowodowego oraz pełnego dokumentowania stanu faktycznego w przypadkach podejrzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego, zgodnie z wyjaśnieniem zastępcy Dyrektora Zarządu, były narady i rozmowy z pracownikami rejonów dróg wojewódzkich. Działania te nie były jednak dokumentowane, a także nie przyniosły oczekiwanych skutków. Jedynie 12 spraw, tj. 10,7% spośród 112 dotyczących zajęć pasa drogowego prowadzonych w 2012 r. przez pięć rejonów dróg wojewódzkich Zarządu, zakończono przekazaniem akt do Zarządu w celu wszczęcia postępowania o nałożenie kary za zajęcie bez zezwolenia pasa drogowego. W pozostałych przypadkach podejrzenia takiego zajęcia nie wszczynano postępowania w celu nałożenia w drodze decyzji administracyjnych kar pieniężnych, które zarządca drogi powinien wymierzać zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Wynikało to ze stosowanej praktyki kierowania przez kierowników rejonów Zarządu do właścicieli reklam i innych obiektów, umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia zarządzającego drogą, pism wzywających w pierwszej kolejności do usunięcia tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 46, 192, 193 i 196)

Skutkiem niewszczęcia tych postępowań w pięciu analizowanych przypadkach samowolnego zajęcia pasa drogowego w pasie drogi wojewódzkiej nr 971, było nienalożenie na właścicieli reklam kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w okresie od stwierdzenia zajęcia pasa do wydania decyzji zezwalających na to zajęcie. Wysokość tych kar, zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, według szacunków NIK mogłaby wynosić ok. 6 437 zł.

(dowód: akta kontroli str. 100 – 170)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK budzi niewystarczająca skuteczność kontroli dokonywanych w czasie objazdów dróg przez pracowników Zarządu, bowiem nie ujawniły one dwóch reklam stacji paliw ORLEN i trzech tablic informacyjnych zainstalowanych w pasie drogi wojewódzkiej bez zezwoleń wymaganych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykorzystanie uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym NIK zawarto uwagi dotyczące:

- nieuwzględnienia w statucie Zarządu upoważnienia dla kierowników rejonów dróg wojewódzkich i ich zastępców do wydawania decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego i pobierania opłat za to zajęcie;
- wydania przez Kierownika Rejonu Dróg Wojewódzkich w Rząsce 21 decyzji na podstawie złożonej przez stronę pisemnej prośby o przedłużenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w związku z upływem terminu określonego we wcześniej

wydanej decyzji zezwalającej pomimo, że wnioski te nie zostały złożone na formularzu wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2002 Dyrektora Zarządu z dnia 8 lipca 2002 r. oraz nie zawierały informacji określonych w § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego;

- prowadzenia centralnego elektronicznego rejestru decyzji administracyjnych, w którym tylko dwa (spośród pięciu rejonów dróg wojewódzkich) zamieściły wszystkie objęte badaniem decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 6)

2.1. Ujęcie w statucie Zarządu upoważnienia dla kierowników rejonów dróg wojewódzkich i ich zastępców do wydawania decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego i pobierania opłat za to zajęcie

Zgodnie z § 10 Statutu Zarządu⁹ wykonywanie zadań zarządcy dróg wojewódzkich w rozumieniu ustawy o drogach publicznych na podstawie upoważnienia Zarządu Województwa Małopolskiego lub Marszałka Województwa należało do dyrektora Zarządu, jego zastępców i kierowników rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 8 – 12)

2.2. Przyjmowanie kompletnych wniosków o udzielenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego

Analiza akt pięciu postępowań o udzielenie przez kierowników rejonów dróg wojewódzkich wykazała, że wnioski o udzielenie tych zezwoleń złożone zostały na formularzu wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2002 Dyrektora Zarządu z dnia 8 lipca 2002 r. oraz zawierały wszystkie niezbędne dane i załączniki, wymagane rozporządzeniem w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 66 i 67)

2.3. Ewidencjonowanie decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa

Analiza kontroli zapisów w centralnym, elektronicznym rejestrze decyzji wykazała, że wszystkie spośród losowo wybranych 15 decyzji wydanych w 2012 r. przez kierowników trzech rejonów były ujęte w tym rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 38 i 39)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Zarząd związane z wykorzystaniem uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK.

⁹ Wprowadzonego uchwałą Nr XXXII/547/13 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 stycznia 2013 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

- 1) wszczynanie postępowań administracyjnych w każdym uzasadnionym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia oraz przegląd i weryfikację przyjętych w Zarządzie zasad postępowania w takich przypadkach;
- 2) zapewnienie skutecznego wykonywania kontroli zajmowania pasa drogowego przez pracowników Rejonu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, w czasie objazdów dróg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia 28 marca 2013 r.

Kontroler
Andrzej Trybowski
gł. specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.