



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2011 r.

**Pan
Grzegorz Mirek
Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg
w Nowym Sączu
ul. Gorzkowska 30
33-300 Nowy Sącz**

P/11/140
LKR-4101-02-02/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Miejskim Zarządzie Dróg w Nowym Sączu kontrolę pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 5 lipca 2011 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 22 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego. Nieprawidłowości dotyczą braku uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi, braku kontroli zajętości pasa drogowego, opóźnień w naliczeniu opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny częściowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego blisko 80% powierzchni działek gruntowych, na których zostały usytuowane drogi zarządzane przez Miasto Nowy Sącz. Kontrola stwierdziła, że nie zostały wydzielone linie graniczne pasa drogowego, co w ocenie Izby, utrudnia lub uniemożliwia ustalenie zajętości pasa

drogowego. Izba ma na względzie, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejęciem dróg przez Miasto oraz, że dokonanie regulacji nieruchomości zajętych pod drogi w warunkach rozdrobnienia gruntów, zróżnicowanej ich ewidencji oraz trudności z ustaleniem właścicieli poszczególnych działek jest czasochłonne i kapitałochłonne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że bez dokładnych informacji o przebiegu granic pasa drogowego Zarząd nie może prawidłowo realizować swoich obowiązków określonych w art. 20, art. art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹.

Izba pozytywnie ocenia rozpoczęcie w 2010 r. uzupełniania danych w ewidencji dróg o wykazy działek zajętych pod drogi publiczne. Do kwietnia 2011 r. dane takie ustalono dla 44 spośród 449 ulic Nowego Sącza. Przystąpiono też do kompletowania dokumentacji dotyczącej ujawnienia w księgach wieczystych przejścia na własność Skarbu Państwa lub Miasta Nowego Sącza nieruchomości pozostających w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub Gminy Miasta Nowego Sącza, niestanowiących ich własności, a zajętych pod drogi publiczne, dla których właściciele nie złożyli wniosków, o jakich mowa w art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną², przy czym do czasu niniejszej kontroli przekazano do Wojewody Małopolskiego zaledwie 10 wniosków w tej sprawie.

2. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie zasady legalności przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Badanie postępowań w sprawie 90 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym 37 spośród 372 wydanych w 2010 r. (10%) i 53 spośród 101 wydanych w I kwartale 2011 r. (52,5%), wykazało między innymi, że:

- w czterech sprawach (4,4% ogółu badanych) wnioski nie zawierały niektórych istotnych dla pobrania opłaty danych spośród wymaganych w § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego³, tj. planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego lub terminu, od którego planowano umieszczenie urządzenia,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., zwanej w dalszym ciągu ustawą o drogach publicznych

² Dz. U. nr 133, poz. 872 ze zm.

³ Dz. U. Nr 140, poz. 1481

- w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego opłaty obliczane były zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem zezwolenia nr 121/r/10 z 5 października 2010 r., w którym omyłkowo zastosowano niewłaściwe stawkiienne, w wyniku czego opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu montażu reklam naliczono i pobrano w kwocie wyższej od należnej o 136,00 zł,
 - w 7 decyzjach (7,8% badanych) zezwolono i naliczono opłaty za zajęcia pasa drogowego w celach prowadzenia handlu przez okres lub na powierzchni innej od wskazanej we wniosku. Akta spraw nie zawierały uzasadnienia wydania zezwolenia ujmującego inną niż we wniosku strony powierzchnię lub inny okres, przez co uchybiono zasadzie pisemności określonej w art. 67 i art. 72 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴,
 - w 12 sprawach (13,4% ogółu badanych) dotyczących zajęć pasa drogowego w celach prowadzenia handlu i umieszczenia reklam, decyzje wydane były po upływie miesiąca od wpływu wniosku, w tym jedna po blisko 6 miesiącach, chociaż żadna z tych spraw nie wymagała prowadzenia postępowania wyjaśniającego, zatem nie wywiązano się z obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki, wynikającego z art. 36 Kpa,
 - we wszystkich 42 zezwoleniach dotyczących zajęć pasa drogowego w celach prowadzenia handlu i umieszczenia reklam, wyznaczano termin uiszczenia opłaty niezgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy o drogach publicznych, tj. na 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.
3. NIK negatywnie ocenia wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu usytuowania nośnika reklamy, dla którego, wg Prawa budowlanego⁵, wymagane było pozwolenie na budowę lub zgłoszenie budowy albo prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Wydanie takich zezwoleń nie zostało bowiem poprzedzone decyzją na lokalizację reklam, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. NIK zwraca uwagę, że warunkiem wydania zezwolenie na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót, zgodnie z §1 ust. 5 cytowanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. jest posiadanie przez wnioskodawcę ważnego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy albo prowadzonych robót właściwemu organowi administracji

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., ustawa zwana w dalszym ciągu „Kpa”

⁵ art. 28 i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010, Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

architektoniczno-budowlanej. Dokumenty te powinny opierać się na decyzji lokalizacyjnej, stanowiącej podstawę postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych. NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora MZD, zdaniem którego, chciano chronić strony przed podwójnym postępowaniem administracyjnym w tej samej sprawie i przed tym samym organem.

4. Na negatywną ocenę zasługuje nie wszczynanie postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary po ujawnieniu przez MZD w maju 2010 r. umieszczenia bez zezwolenia zarządcy drogi 7 reklam w pasie drogowym ulicy Piłsudskiego. Ograniczono się wówczas jedynie do działań, traktowanych jako prewencyjne, to jest do naklejenia informacji „reklama nielegalna”, oraz pisemnego poinformowania firm reklamujących się, że reklamy powodują zagrożenie w ruchu drogowym i w przypadku ich nieusunięcia zostanie wszczęte postępowanie związane z naliczeniem opłaty karnej. Przyjęta praktyka nie może jednak zastąpić działań wynikających z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych i skutkuje zaniechaniem dochodzenia należności Miasta w odniesieniu do tych podmiotów, które umieściły tam reklamy.
5. NIK nie zgłasza zastrzeżeń do postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia dwóch kar pieniężnych w kwocie łącznej 13 830,5 zł za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Krytyczne uwagi dotyczą jednak wyznaczenia w tych decyzjach terminu uiszczenia kary niezgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy o drogach publicznych, tj. na 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zamiast 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.
6. NIK negatywnie ocenia brak przeglądów dróg w aspekcie sprawdzania zajętości pasa drogowego, a także nieustalenie wewnętrznych procedur zapobiegających nielegalnym instalowaniem obiektów i urządzeń niezwiązanych z ruchem drogowym. Jak wyjaśniono w toku kontroli, przyczyną braku monitorowania zajętości pasa drogowego był niedobór etatów dla odpowiednich pracowników do wykonywania takich czynności. W ocenie NIK, zarządca drogi został zobowiązany m.in. do okresowych przeglądów pasa drogowego (art. 20 ustawy o drogach publicznych), a w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez właściwego zezwolenia zarządca był zobowiązany do wszczęcia postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary – zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

Na konieczność monitorowania zajętości pasa drogowego wskazują także wyniki oględzin dróg na odcinkach o długości 64 km. Stwierdzono, że łącznie 226 reklam, dwie

ekspozycje towarowe, dwa kioski i jeden kontener metalowy znajdowało się w całości w pasie drogowym. Ponadto, częściowo w pasie drogowym było usytuowane m. in. 45 reklam. Stwierdzona w wyniku tych oględzin łączna szacunkowa powierzchnia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia MZD wynosiła blisko 1 532 m², za którą powinny zostać naliczone kary tylko za jeden dzień zajęcia pasa drogowego w łącznej wysokości 22 760 zł. Za dobrą praktykę NIK uznaje przekazywanie do wiadomości Straży Miejskiej kopii decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego, co jednak nie zaowocowało reakcją zwrotną w postaci meldunków o zajęciu pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub zajęciu z przekroczeniem warunków określonych w zezwoleniu.

7. NIK negatywnie ocenia ustalenie i pobranie ze znacznym opóźnieniem opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg. Dopiero w czasie trwania kontroli NIK zostały naliczone opłaty za usuwanie awarii wodociągowych zgłoszonych w grudniu 2009 r. oraz za 17 zajęć pasa w celu usuwania awarii, jakie miały miejsce od listopada do grudnia 2010 r. Opłata za zajęcia pasa drogowego w ww. okresie naliczona została w kwocie 470 zł.
8. NIK pozytywnie ocenia skuteczność egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego, nałożonych w kwocie 399,9 tys. zł decyzjami wydanymi w 2010 r. oraz w kwocie 201,5 tys. zł – w I kwartale 2011 r. Badanie odpowiednio 96,5 tys. zł (24,1%) i 96,3 tys. zł (47,8%) tych należności wykazało, że do 30 maja 2011 r. uzyskano łącznie 175,6 tys. zł (91,1%), a nieuregulowane opłaty dotyczyły wyłącznie należności powstałych od stycznia 2011 r. Służby księgowe prowadziły bieżąco analizę sald należności, w wyniku czego w 2010 r. wysłano do zobowiązanych łącznie 120 upomnień o uregulowanie należności za zajęcie pasa drogowego i wystawiono 7 tytułów wykonawczych. Krytyczne uwagi dotyczą niewłaściwego (zawyżonego) naliczania odsetek, tj. od 15 dnia od wydania decyzji, a nie jak należało od 15 dnia od daty uprawomocnienia się decyzji.
9. NIK pozytywnie ocenia sposób odbioru zajmowanych odcinków pasa drogowego. Ustalone zostały zasady przeprowadzenia odbiorów robót dotyczące odtworzenia nawierzchni różnych elementów pasa drogowego naruszonych w wyniku umieszczenia w nich urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, które wprowadzono instrukcją obowiązującą od lipca 2007 r. W zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego określano warunki zajęcia,

prowadzenia robót i odbudowy pasa drogowego. Odbiory dokonywane były zgodnie z warunkami zawartymi w zezwoleniu, w obecności zajmującego pas drogowy i odpowiednio udokumentowane. Uwagi NIK odnoszą się jednak do braku egzekwowania zawiadomień o zakończeniu robót i przywróceniu pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności w sprawach dotyczących 25 spośród badanych 45 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Zwrócenia uwagi wymaga również fakt, że chociaż pracownik MZD prowadzący sprawy zajęcia pasa drogowego deklarował, iż każdorazowo sprawdzał stan techniczny zajmowanych elementów pasa drogowego, to jednak nie zostały sporządzone na tę okoliczność żadne dokumenty, wbrew zasadzie pisemności określonej w art. 67 i art. 72 Kpa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Kontynuowanie działań dotyczących uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, a także doprowadzanie do wyznaczenia granic pasa drogowego.
2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych przez niniejszą kontrolę w postępowaniach administracyjnych w sprawach dotyczących zajęcia pasa drogowego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na respektowanie postanowień art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.
3. Wprowadzenie wewnętrznych procedur kontroli zajęcia pasa drogowego oraz wszczynanie postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary w każdym przypadku stwierdzonego zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.
4. Sprostowanie w zezwoleniu nr 121/r/10 z 5 października 2010 r. omyłki w naliczaniu części opłaty, oraz zwrot kwoty nienależnie pobranej w wyniku tej omyłki.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań. Ponadto, NIK wnosi o poinformowanie o uzyskanych korzyściach finansowych z tytułu opłat oraz wyegzekwowanych kar za nielegalne zajmowanie pasa drogowego na drogach poddanych oględzinom w toku przedmiotowej kontroli.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.