



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Grzegorz Żuradzki
Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg
w Chrzanowie
ul. Grzybowskiego 7
32-500 Chrzanów**

P/11/140
LKR-4101-02-06/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2` ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 Powiatowym Zarządzie Dróg w Chrzanowie, kontrolę w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w województwie małopolskim w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole podpisanym 13 czerwca 2011 r. przez Pana Dyrektora oraz omówionymi podczas narady pokontrolnej w dniu 28 czerwca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie. Nieprawidłowości dotyczyły braku uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi powiatowe i jednocześnie brak wyznaczenia granic pasa drogowego, nieprzekazywania w latach 2009 – 2010 przychodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego do budżetu Starostwa Powiatowego, a także nieprzestrzegania zasady legalności przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego dla około 95 % powierzchni działek gruntowych, na których zostały usytuowane drogi przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Powiat Chrzanowski. W konsekwencji nie zostały wydzielone linie graniczne pasa drogowego, co w ocenie Izby, utrudnia lub uniemożliwia ustalenie zajętości pasa drogowego.

Izba pozytywnie ocenia podejmowane działania w celu uregulowania stanu prawnego gruntów, zajętych pod drogi. NIK uwzględnia fakt, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejęciem dróg przez Powiat, a dokonanie regulacji prawnej 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 alokacji granic pasa drogowego dróg powiatowych Zarząd nie może prawidłowo realizować swoich obowiązków określonych w art. 20, art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹.

2. NIK nie zgłasza uwag do określenia sposobu naliczania oraz egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego. Zadania w tym zakresie ustalono w regulaminie organizacyjnym, a także w zakresach czynności pracowników Działu Drogowo-Mostowego. Monitorowanie czasu obowiązywania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz corocznie pobieranych opłat za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego umożliwiały rejestry wydanych zezwoleń. Kontrola NIK stwierdziła jednak przypadki braku rzetelnego monitorowania w tym zakresie. W szczególności Izba negatywnie ocenia przypadek nie wszczęcia postępowania administracyjnego w celu naliczenia kary dla podmiotu, który dopiero 20 dni po utracie ważności poprzedniej decyzji złożył wniosek o przedłużenie ważności tej decyzji o zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy, co skutkowało nielegalnym zajęciem pasa drogowego przez 20 dni. Mimo, to wbrew uregulowaniom art. 40 ust. 12 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, Zarząd nie wszczął postępowania celem wymierzenia kary pieniężnej. W 4 sprawach decyzje o przedłużeniu ważności poprzednio wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego na cele reklamy

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

wydano od 14 do 27 dni po utracie ważności poprzednich decyzji, wskutek czego ważność nowych decyzji określono z mocą wsteczną.

3. NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeganie wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego². W 2010 r. rozpatrzono pozytywnie aż 57,4% spośród 54 wniosków o wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w związku z prowadzeniem robót i umieszczeniem urządzeń w pasie drogowym, pomimo naruszenia § 1 ust. 3 pkt 1 wymienionego rozporządzenia. Zamiast szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:1000 lub 1:500, z określeniem granic oraz wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, do wniosków tych załączono fragmenty lub wycinki planów bez oznaczenia ich skali, bez opisu czego dotyczą oraz bez określenia wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego. Nie przestrzegając § 1 ust. 5 pkt 2 cytowanego rozporządzenia w przypadku rozpatrywania 16 spośród 41 wniosków o wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na prowadzenie robót nie wyegzekwowano od wnioskodawców oświadczeń o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub o zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto, do 5 wniosków nie załączono ogólnego planu orientacyjnego w skali 1:10000 lub 1:25000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego, a na mapach załączonych do 3 wniosków, nie zaznaczono zajmowanego odcinka pasa drogowego, wbrew wymogom § 1 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia.

Pracownicy z naruszeniem zasady pisemności określonej w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ nie dokumentowali czynności związanych z weryfikacją wniosków o zajęcie pasa drogowego, zwłaszcza w zakresie sprawdzania wiarygodności deklarowanych przez wnioskodawców powierzchni zajęcia pasa drogowego oraz powierzchni reklam, co miało istotne znaczenie w związku z art. 40 ust.12 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, przewidującym stosowanie kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu. Zarząd dotychczas nie opracował wewnętrznej procedury weryfikacji wniosków.

² Dz. U. Nr 140, poz. 1481

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

4. Dla 40 spośród 41 analizowanych spraw NIK pozytywnie ocenia dotrzymanie właściwego terminu protokolarnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego. Zastrzeżenia dotyczą tylko jednego z odbiorów, dokonanego w kwietniu 2010 r., dla którego protokół odbioru został sporządzony dopiero 14 maja 2010 r., podczas gdy opłata za korzystanie z pasa drogowego została naliczona do 2 kwietnia tego roku. Równocześnie akta analizowanej sprawy nie zawierały żadnych adnotacji uzasadniających takie rozbieżności. W ocenie NIK, protokoły odbioru pasa drogowego zostały nierzetelnie sporządzone, bowiem poza określeniem daty przywrócenia przejeźdźności drogi lub chodnika dla ruchu pieszych, nie zawierały uwag dotyczących odbieranego odcinka pasa drogowego oraz danych pozwalających na ocenę spełnienia warunków określonych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego.
5. We wszystkich przypadkach, gdy zajęcie pasa drogowego miało wpływ na ruch drogowy lub powodowało wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych, Dyrektor Zarządu - działając z upoważnienia Starosty - zatwierdzał projekty organizacji ruchu, opiniowane uprzednio przez Komendę Powiatową Policji.
6. Na pozytywną ocenę zasługuje sposób naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego. NIK nie stwierdziła stosowania indywidualnych odstępstw i ulg od obowiązujących stawek.
7. Okresowe objazdy dróg powiatowych przez pracowników Powiatowego Zarządu Dróg dotyczyły głównie monitorowania technicznego utrzymania dróg, a przy tej okazji sprawdzano zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, remontem, przebudową i utrzymaniem dróg. Według oceny NIK, sprawdzanie to było nieskuteczne, o czym świadczy fakt, że dopiero w wyniku oględzin NIK podjęto działania, celem wyjaśnienia sprawy reklamy przy ul. Focha na odcinku pomiędzy ul. Oświęcimską i ul. Dąbrowskiego w Chrzanowie – w pobliżu siedziby Zarządu. W okresie trwania kontroli NIK, pracownicy PZD ujawnili zaledwie 3 przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, a podczas oględzin NIK jeden taki przypadek. W rezultacie takich ustaleń w sprawie dotyczącej zajęcia pasa drogowego na roboty przyłączeniowe bez zezwolenia Zarządu, wymierzono karę pieniężną w kwocie 1 664 zł, a w 1 sprawie odstąpiono od takiej kary po wyjaśnieniu kwestii własnościowej pasa drogowego, natomiast w 1 sprawie nie zakończono postępowania do zakończenia kontroli NIK. W ocenie NIK, na podstawie art. 40 ust.12 pkt 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych do wymierzenia kary pieniężnej kwalifikuje się ujawniony podczas oględzin fakt czasowego złożenia materiałów budowlanych w pasie drogowym. Kontrola stwierdziła, że

składowanie tych materiałów nie miało związku z robotami drogowymi i w związku z powyższym Zarząd był zobowiązany wszcząć postępowanie administracyjne w celu naliczenia kary za zajęcie pasa drogowego, wobec zaistnienia okoliczności przewidzianych w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

8. NIK pozytywnie ocenia pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg. Prowadzący roboty zawiadamiali Zarząd o tych awariach, a opłaty wymierzano po protokolarnym odbiorze robót na uprzednio zajętych odcinkach pasa drogowego.
9. Na pozytywną ocenę zasługuje skuteczność egzekwowania nałożonych opłat za zajęcie pasa drogowego oraz systematyczne kontrole terminowości wnoszenia tych opłat. Prowadzona ewidencja analityczna kont księgowych pozwalała na systematyczną kontrolę terminowości wnoszenia opłat. Wszystkie zbadane wezwania do zapłaty powyżej 1 000 zł zostały uregulowane. Zarząd zgodnie z obowiązującymi przepisami stosował procedurę egzekucyjną.
10. NIK ocenia negatywnie nieodprowadzanie w latach 2009-2010 pobranych dochodów z tytułu opłat i kar do Starostwa Powiatowego w Chrzanowie. NIK stwierdziła, że uchwałą nr XLVI/276/2006 z 27 kwietnia 2006 r. Rada Powiatu Chrzanowskiego utworzyła w Powiatowym Zarządzie Dróg rachunek dochodów własnych i w efekcie pobrane dochody w postaci opłat i kar pozostawały w dyspozycji Zarządu. Taka dyspozycja była jednak niezgodna z postanowieniami art. 40a ustawy o drogach publicznych, a jej skutkiem było nieujęcie w latach 2009 - 2010 w budżecie Starosty Chrzanowskiego łącznej kwoty 975 136 zł. Dopiero od 1 stycznia 2011 r. dochody z tytułu opłat przekazywane były do budżetu Starostwa Powiatowego w Chrzanowie.

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

1. Kontynuowanie działań w celu sukcesywnego doprowadzenia do wyznaczenia granic pasa drogowego dla dróg powiatowych.
2. Sporządzanie protokołów odbioru pasa drogowego w sposób pozwalający na ocenę stopnia realizacji warunków ustalonych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego.
3. Wszczęcie postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w przypadkach opisanych w protokole kontroli.

4. Wprowadzenia wewnętrznej procedury weryfikacji wniosków o zajęcie pasa drogowego oraz procedury ustalania i dokumentowania zajętości pasa drogowego w terenie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

Otrzymują:

1. Adresat
2. Akta kontroli