



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.01.2021

**Pan
Kazimierz Pidek
Dyrektor Zarządu Dróg i Mostów
w Lublinie**

ul. Krochmalna 13j
20-401 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola Nr P/21/031 *Zarządzanie pasem drogowym w miastach*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie (dalej: „Zarząd” lub „ZDiM”), ul Krochmalna 13j, 20-401 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Pidek, Dyrektor Zarządu Dróg i Mostów (dalej: „Dyrektor Zarządu”) od 1 lutego 2012 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.2. Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.3. Pobieranie należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego.4. Monitorowanie sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia.5. 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 Lublinie
Kontroler	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/72/2021 z 11 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg i Mostów w Lublinie posiadający w swojej właściwości drogi publiczne³ w granicach Miasta o łącznej długości⁴ 594 km był przygotowany organizacyjnie do zarządzania pasami drogowymi tych dróg. Poszczególne wydziały ZDiM posiadały przypisane zadania w tym zakresie, które uszczegółowiono w zakresach czynności pracowników. Prowadzono ewidencję dróg, o której mowa w art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ oraz § 9 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia 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 tunelom⁶. Ewidencja pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. Prowadzono tylko jeden, wspólny dziennik objazdu dróg wszystkich kategorii, co było niezgodne z § 11 ww. rozporządzenia stanowiącym, że dziennik objazdu dróg powinien być oddzielny dla każdej kategorii drogi. Ponadto, poza jednym wpisem dotyczącym rocznej kontroli stanu nawierzchni dróg zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. –

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

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

³ Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne.

⁴ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1376 ze zm., dalej: udp.

⁶ Dz. U. z 2005 Nr 67, poz. 582, dalej: rozporządzenie ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych.

Prawo budowlane⁷, w dzienniku objazdu nie dokonywano wpisów z bieżących objazdów dróg, co NIK ocenia jako nierzetelne.

W badanym okresie wydano 7726 decyzji na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych. Poddane kontroli NIK decyzje administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego były wydawane terminowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, a przyjęte stawki opłat były ustalone prawidłowo z wyjątkiem jednego przypadku, w którym doszło do zaniżenia opłaty o 4927,28 zł. Gromadzone dochody budżetowe odprowadzono terminowo na rachunek Miasta. Analiza 20 umów dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych wykazała, iż zastosowano w nich właściwe stawki czynszu, jednak stawki te nie były w ogóle waloryzowane. Ponadto we wszystkich umowach obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK zawarto postanowienia przewidujące fakultatywną waloryzację stawek czynszu zamiast obligatoryjnej, wymaganej przepisami zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin. Brak waloryzacji stawek skutkowało zaniżeniem w okresie objętym kontrolą NIK wpływów z czynszu o kwotę 10 311,48 zł. NIK uwzględnia, że Dyrektor ZDiM zadeklarował działania zmierzające do podpisania aneksów do obowiązujących umów, z zastosowaniem przepisów nowego zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin, co pozwoli na zwaloryzowanie stawek czynszu w 2022 r. Kontrola NIK wykazała również pojedyncze przypadki opóźnień w dokonywaniu przypisów należności z tytułu kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, które wynikały z opóźnień w obiegu dokumentów pomiędzy poszczególnymi wydziałami bądź przeoczenia. Dotyczyło to dwóch kar na łączną kwotę 104 271 zł (decyzje przekazano do zaksięgowania po upływie 227 i 288 dni – w pierwszym przypadku od daty uprawomocnienia się decyzji, a w drugim od daty doręczenia decyzji organu odwoławczego utrzymującej w mocy decyzję ZDiM) oraz jednej kary w wysokości 9295,60 zł, która została zaewidencjonowana po upływie aż 525 dni od daty wpływu decyzji do Wydziału Budżetu i Księgowości (dalej: WBiK).

W ZDiM prowadzono działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego, które polegały na kierowaniu do dłużników upomnień i wystawianiu w latach 2019-2020 tytułów wykonawczych. W I półroczu 2021 r. wstrzymano całkowicie wystawianie tytułów ze względu na prace nad aktualizacją systemu informatycznego w związku ze zmianą wzoru tytułu wykonawczego. NIK ocenia powyższe jako nieprawidłowe, zwracając uwagę na możliwość tradycyjnego wystawiania tych dokumentów (choćby w odniesieniu do najwyższych zaległości) i przesyłania ich właściwym organom drogą pocztową, gdy droga elektroniczna z przyczyn technicznych nie jest możliwa.

W ocenie NIK ZDiM w sposób niewystarczający monitorował sieć drogową w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego. ZDiM w ciągu 2,5 roku wydał 51 decyzji karnych na łączną kwotę 215 945 zł, zaś przeprowadzone przez NIK oględziny 24,07 km dróg (4,05% zarządzanych dróg publicznych) wykazały, że na 16 odcinkach dróg (24,07 km) poddanych oględzinom tylko 36 obiektów posiadało zgodę Zarządu na umieszczenie w pasie drogowym, podczas gdy 399 obiektów takiej zgody nie posiadało. Powyższe, nielegalne zajęcia pasa drogowego odpowiadały opłatom karnym w wysokości 21 626,69 zł w wymiarze dziennym. NIK uwzględnia jednak, iż Dyrektor ZDiM poinformował, że podjął w trakcie kontroli NIK działania administracyjne związane ze zidentyfikowanymi przypadkami zajęcia pasa drogowego przez reklamy.

⁷ Dz.U z 2020 r. poz. 1333 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat

1.1. Gmina miejska Lublin jest miastem na prawach powiatu. W granicach takich miast zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 udp). W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Lublin wykonywał obowiązki zarządcy dróg publicznych za pomocą Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie¹⁰.

Według stanu na 30.06.2021 r. ZDiM zarządzał położonymi na terenie miasta Lublin drogami publicznymi:

- wojewódzkimi o łącznej długości 44,71 km (29 ulic),
- powiatowymi o łącznej długości 148,40 km (114 ulic),
- gminnymi o łącznej długości 400,93 km (882 ulice).

Łączna długość wszystkich dróg publicznych wynosiła 594,0 km (1.025 ulic).

ZDiM zarządzał także drogami wewnętrznymi o łącznej długości 90,6 km (223 ulice) stanowiącymi własność gminy miejskiej Lublin.

(akta kontroli tom I str. 166-205, 208, 212)

Według regulaminu organizacyjnego ZDiM oraz zakresów czynności pracowników zadania związane z zajęciem pasa drogowego realizowane były przez osoby zatrudnione w trzech wydziałach:

- w Wydziale Zajęcia Pasa Drogowego (dalej: WZPD) – wieloosobowe (cztery osoby) stanowiska pracy: ds. zezwoleń oraz kontroli i odbioru pasa drogowego, ds. koordynacji robót w pasach drogowych oraz wydawania zezwoleń i kontroli pasa drogowego. Obowiązki pracowników obejmowały m.in. przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o zajęcie pasa drogowego, wydawanie zezwoleń oraz naliczanie opłat za jego zajęcie, kontrola pasa drogowego i jego odtworzenia;
- w Wydziale Ewidencji (dalej: WE) – wieloosobowe (trzy osoby) stanowiska pracy: ds. ewidencji ulic, ds. oceny stanu technicznego, ds. gospodarki gruntami. Do obowiązków jednej z osób należało prowadzenie ewidencji dróg publicznych i drogowych obiektów inżynierskich i jej aktualizacja oraz prowadzenie ksiąg drogi i obiektów inżynierskich oraz map techniczno-eksploatacyjnych przy pomocy posiadanej przez ZDiM sieciowej wersji oprogramowania. Ponadto w WE prowadzono sprawy związane z zawarciem umów o zajęcie pasa drogowego dróg publicznych;
- w WBiK – dwóch pracowników było odpowiedzialnych za prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie dochodów budżetowych, przekazywanie dochodów na właściwy rachunek bankowy oraz wystawianie upomnień i wezwań¹¹ do zapłaty i naliczanie odsetek od nieterminowego uregulowania należności. Ponadto w Wydziale tym funkcjonowało wieloosobowe (cztery osoby) stanowisko pracy ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności. Do obowiązków kierownika sekcji należało m.in.: wystawianie tytułów wykonawczych dla zobowiązanych zalegających z płatnością opłaty dodatkowej oraz innych należności o charakterze publicznoprawnym, natomiast do zadań pracowników - kontrola realizacji tytułów wykonawczych, monitorowanie spłat należności, ewidencjonowanie dokumentów wystawionych do zapłaty.

(akta kontroli tom I str. 25-100)

⁹ 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.

¹⁰ ZDiM (jednostka budżetowa gminy miejskiej Lublin) został utworzony z dniem 1.07.2011 r. na mocy uchwały nr 80/VII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 31.03.2011 r.

¹¹ Dotyczy tylko dróg wewnętrznych.

W ZDiM nie opracowano procedur dotyczących wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz nakładania kar za jego nielegalne zajęcie. Na stronie internetowej ZDiM (BIP) znajdowały się informacje o ulicach pozostających w zarządzie ZDiM, wzory formularzy wniosków o zajęcie pasa drogowego dróg publicznych¹² oraz wzór zlecenia odtworzenia elementów pasa drogowego. Zarząd posiadał tożsame wnioski na dzierżawę gruntów dróg wewnętrznych będących w zarządzie ZDiM. Ww. wnioski były też dostępne na korytarzu budynku Zarządu. W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej, jak też w budynku ZDiM, nie umieszczono informacji odnośnie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Z wyjaśnień pracownika WZPD wynika, że informacje takie są udzielane telefonicznie, gdyż z uwagi na okres pandemii ograniczony jest kontakt pracowników z osobami z zewnątrz. Informacje o wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego znajdują się na stronie internetowej UM Lublin oraz w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Informacje na temat nielegalnego zajęcia pasa drogowego Zarząd pozyskiwał z codziennych objazdów i kontroli, notatek Straży Miejskiej oraz zgłoszeń osób prywatnych. Naczelnik WZPD w wyjaśnieniach podał, że objazdy i kontrole są wykonywane w miarę możliwości codziennie po ok. dwie godziny przez dwóch pracowników.

(akta kontroli tom I str. 125-142, 215-220, tom IV str. 798)

W ZDiM prowadzono w formie elektronicznej rejestr udzielonych zezwoleń (decyzji) na zajęcie pasa drogowego. Zarząd posiadał system eDIOM wykorzystywany m.in. do obsługi wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego zintegrowany z modułem programu finansowo-księgowego. W wersji elektronicznej prowadzony był rejestr numerów wydawanych zezwoleń z podziałem na charakter zajęcia pasa drogowego, tj.: 4100 – roboty w pasie drogowym niewymagające umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej, 4101 – roboty w pasie drogowym wraz z umieszczeniem urządzeń infrastruktury technicznej, 4102 – obiekty budowlane, 4103 – reklamy, 4104 – inne zajęcia (handel, koncerty, festyny itp.), 4106 – pisma.

Rejestr eDIOM umożliwiał wyodrębnienie pozwoleń wydanych w trybie przyśpieszonym, stosownie do art. 54 ust. 9 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹³. W 2019 r. wydano 85 takich zezwoleń związanych z budową sieci lub przyłącza oraz 22 zezwolenia związane z wciągnięciem kabla w istniejące kanały, w 2020 r. - odpowiednio 34 i dziewięć, a w 2021 r. (do 30.06.2021 r.) - 35 i jedno.

Liczba zaskarżeń decyzji wydawanych w przedmiocie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego wynosiła: pięć w 2019 r. (0,14% wszystkich decyzji), siedem w 2020 r. (0,23%) i dwie w I półroczu 2021 r. (0,20%).

W innym rejestrze (prowadzonym w programie Excel) zapisywane były decyzje niezezwalające na zajęcie pasa drogowego oraz decyzje karne.

(akta kontroli tom I str. 102-124, 215-220)

1.2. WE prowadził ewidencję dróg publicznych, o której mowa w art. 20 ust. 9 udp. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych, ewidencja obejmowała: książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg. ZDiM posiadał prowadzoną w formie elektronicznej książkę drogi, oddzielną dla każdej drogi, wspólny dziennik objazdu dróg prowadzony od 30.08.2020 r. dla wszystkich kategorii dróg (wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych) oraz mapę techniczno-eksploatacyjną.

¹² W związku z ustawieniem: rusztowań, ogródków letnich i punktów gastronomicznych, umieszczeniem: obiektów budowlanych, reklam, prowadzeniem robót i umieszczeniem urządzeń infrastruktury technicznej, prowadzeniem kampanii wyborczej, inne zajęcia pasa drogowego (stoiska handlowe, imprezy plenerowe itp.).

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.

Prowadzenie dziennika objazdu dróg szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Naczelnik WE wyjaśniła, że Wydział Ewidencji realizuje zadanie polegające na ocenie stanu technicznego dróg w oparciu o art. 62 ustawy Prawo budowlane. W ramach realizacji zadania zlecona jest usługa polegająca na sporządzeniu przeglądów rocznych oraz pięcioletnich dróg. Wynikiem realizacji ww. zadania są protokoły roczne i pięcioletnie stanu technicznego dróg oraz zapisy objazdów tych dróg w formie wideorejestracji, a także mapa oceny stanu technicznego dróg. Również w latach 2019-2021 objazdy dróg wykonywane były przez poszczególne Wydziały ZDiM w zakresie bieżącego utrzymania dróg poprzez ocenę stanu nawierzchni. W wyniku objazdów dróg sporządzane były protokoły kontrolne, notatki z wizji. Powyższe objazdy dróg prowadzone przez pracowników Zarządu nie były wpisywane do dziennika objazdu dróg.

(akta kontroli tom I str. 221-299, 281-282, 305-345)

Ewidencja dróg i obiektów mostowych prowadzona była z wykorzystaniem oprogramowania eDIOM – części do wprowadzania danych opisowych, prowadzenia ksiąg dróg i części wektorowej, mapowej - MapView Desktop. Mapa Lublina z naniesionymi i zinwentaryzowanymi pasami drogowymi dróg publicznych oraz zinwentaryzowanymi drogami wewnętrznymi będącymi w zarządzie ZDiM wraz z wszelkimi danymi opisowymi w formacie pliku *.shp zasilana była przez system informacji przestrzennej będący własnością Urzędu Miasta Lublin (dalej: UM). System umożliwiał podgląd zinwentaryzowanych pasów drogowych (m.in. poprzez aplikację InterEwid i Geoportal Miasta Lublin)¹⁴. W dniu 1.07.2011 r. zostało zawarte porozumienie (nr 17/PL/11) pomiędzy ZDiM a UM o wzajemnej wymianie danych przestrzennych, na podstawie którego pracownicy Zarządu mieli dostęp do danych zawartych w zbiorze "Dane geograficznej informacji przestrzennej GIS", za pomocą wewnętrznej sieci Intranet, z wykorzystaniem aplikacji InterEwid¹⁵.

WE prowadził w systemie eDIOM książki drogi dla wszystkich zarządzanych dróg. W księgach dróg dokonano wpisów okresowych rocznych kontroli dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz okresowych pięcioletnich kontroli ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 (załącznik nr 1) rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych.

(akta kontroli tom I str.101-124, 221-278)

W ZDiM wszystkie drogi publiczne były zewidencjonowane. Na podstawie 15 wybranych losowo ulic Lublina stwierdzono, że prowadzona ewidencja dróg w każdym przypadku pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. W jednym przypadku (ul. Wrońska) część pasa drogowego, ww. ulicy jest zlokalizowana na dwóch działkach o nieregulowanym stanie prawnym, tj. na działkach: o dł. 17 m (powierzchnia zajętego pasa drogowego wynosi 240 m²) - jezdnia, chodniki oraz zieleń przydrożna oraz o dł. 21,7 m (powierzchnia zajętego pasa drogowego wynosi 520 m²) - jezdnia, miejsca postojowe i zieleń przydrożna. Według wyjaśnień Naczelnik WE ww. działki wymagają pozyskania prawa własności przez Gminę Lublin, zaś zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika WZPD w latach 2019-2021 (do 25 maja) wydano łącznie 13 decyzji na zajęcie pasa drogowego ul. Wrońskiej, ale żadna z nich nie była wydana na ww. działki.

(akta kontroli tom I str. 166-200, 208-212)

1.3. W badanym okresie ZDiM dokonywał zwrotu środków finansowych wpłaconych za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych. W 2019 r. odnotowano 99 operacji

¹⁴ InterEwid umożliwiał podgląd: zewidencjonowanych pasów drogowych dróg, danych dotyczących własności nieruchomości, mapy ewidencyjnej, mapy zasadniczej i obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁵ Adres internetowy: <https://interewid.lublin.eu/is2/index>.

księgowych na łączną kwotę 59 661 zł, w 2020 r. – 74 operacje na kwotę 95 075 zł, a w I półroczu 2021 r. 86 operacji na kwotę 108 697 zł. Głównymi przyczynami zwrotu środków finansowych były: zwrot nadpłaty, zwrot podwójnej wpłaty, zmniejszenie kwoty w decyzji wynikającej z krótszego okresu zajęcia pasa drogowego, obniżenie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na pandemię oraz ekspozycja materiałów reklamowych o tematyce kulturalnej¹⁶. W okresie objętym kontrolą ZDiM nie dokonywał zwrotów opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli tom I str. 351-463)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prowadzenie dziennika objazdu dróg niezgodnie z przepisami rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych.

ZDiM posiadał od 30.08.2020 r. jeden dziennik objazdu dróg Nr 1/2020 dla wszystkich zarządzanych kategorii dróg, tj. wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych, co było niezgodne z § 11 ww. rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych stanowiącym, że dzienniki objazdu powinny być prowadzone oddzielnie dla każdej kategorii drogi oraz według wzoru określonego w załączniku nr 2 do tegoż rozporządzenia (§ 9 ust. 1 pkt 2). Dziennik objazdu dróg zawierał informacje na temat: daty objazdu (wszystkie objazdy wykonano 30.08.2020 r.), osoby kontrolującej (wszystkie objazdy wykonała jedna osoba posiadająca uprawnienia budowlane), numeru ewidencyjnego odcinka drogi, trasy objazdu (zgodnie z protokołem), zauważonych usterek, braków i uszkodzeń oraz ich lokalizacji (zgodnie z protokołem), zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji (zgodnie z protokołem) oraz daty wykonania zaleceń (nie dokonano żadnego wpisu dotyczącego wykonania zaleceń).

W każdej z 15 analizowanych książek dróg, w poz. IV „Wykaz dzienników objazdu dróg i kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi”, powołując się na art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, dokonano w 2020 r. po jednym wpisie (brak wpisów w 2019 r. i 2021 r.), według którego: droga posiada dziennik objazdu dróg nr 1/2020, przeprowadzono kontrolę (data rozpoczęcia i zakończenia kontroli 30.08.2020 r.) oraz podano imię i nazwisko osoby posiadającej uprawnienia budowlane. Wpisów tych dokonano w oparciu o roczny przegląd stanu technicznego dróg wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wybranych dróg wewnętrznych na terenie Miasta Lublin, przeprowadzony w 2020 r. na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przez firmę Designers Sp. z o.o.

ZDiM zawierał corocznie umowę¹⁷ z firmą Designers Sp. z o.o. na wykonanie okresowej kontroli rocznej stanu technicznego dróg. W umowach zawartych w 2020 r. i 2021 r. wprowadzono dodatkowy zapis (w porównaniu z poprzednią umową z 2019 r.), że zleceniobiorca dokona wpisu do dziennika objazdu dróg z przeprowadzonego objazdu dróg.

Wyniki ww. przeglądu wpisano też do książki drogi w poz. V - Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi, wykazując, że w dniach 30.08.2020 r. i 20.07.2019 r. dokonano oceny stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi zgodnie z załączonym protokołem kontroli rocznej drogi, podczas gdy powyższy wykaz przeznaczony jest do dokonywania wpisów dotyczących kontroli okresowych przeprowadzanych co

¹⁶ Zmiana decyzji nastąpiła na skutek zmiany szaty graficznej na wykupionych wcześniej nośnikach reklamowych wg stawek komercyjnych (1,5-2,0 zł/m²/dzień) na reklamy o tematyce kulturalnej (stawka 0,10 zł/m²/dzień).

¹⁷ Nr 332/ZDM/19 z 19.07.2019 r., nr 301/ZDM/20 z 02.07.2020 r. i nr 31.05.2021 r.

najmniej raz na pięć lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (zał. nr 1 do rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych).

W dzienniku objazdu dróg nie dokumentowano bieżących objazdów dróg przeprowadzanych przez pracowników poszczególnych wydziałów ZDiM. Były one dokumentowane jedynie w protokołach, notatkach z wizji lub raportach ze stałej kontroli stanu technicznego ulic.

Naczelnik WE wyjaśniła, że brak prowadzenia wpisów do dzienników objazdów dróg zgodnych ze wzorem z rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych wynika z braków kadrowych oraz z konstrukcji zawartych umów na bieżące utrzymanie. Poszczególne Wydziały ZDiM prowadzą objazdy dróg w niezbędnym dla swojej specyfiki zakresie.

Naczelnik Wydziału Utrzymania i Remontów w wyjaśnieniach podał, że w latach 2019-2021 wykonywane były objazdy dróg w zakresie bieżącego utrzymania dróg poprzez ocenę stanu nawierzchni - ubytków dróg, oznakowania dróg. Objazdy dróg wykonywane są zarówno przez pracowników, jak i w ramach poszczególnych umów przez wykonawców. W wyniku objazdów dróg sporządzane są protokoły kontrolne, notatki z wizji.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że w dzienniku objazdu dróg prowadzonym od 30.08.2020 r. dokonano wpisów dla wszystkich zarządzanych dróg, tj. wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych z uwagi na rozwiązania systemowe programu. W 2021 r. nieprawidłowości dotyczące braku podziału na kategorie dróg zostaną usunięte poprzez założenie dzienników objazdu dróg dla poszczególnych kategorii. W dzienniku objazdu dróg 1/2020 nie uzupełniono rubryki dotyczącej daty wykonania zaleceń wynikających z kontroli, zalecenia te są wykonywane na bieżąco w ramach podpisanych umów z wykonawcami i potwierdzone poprzez odbiór i rozliczenie prac. Ponadto Dyrektor w wyjaśnieniach podał, że ZDiM prowadzi książkę drogi zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz wzorem wskazanym w rozporządzeniu ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych. Zgodnie z ww. wzorem w książce drogi w części IV „Wykaz dzienników objazdów dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi”, zgodnie z art. 62 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, podmiot prowadzący jest zobowiązany do przedstawienia wykazu dzienników objazdu dróg, który odnosi się wyłącznie do okresowej kontroli dróg zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. We wzorze stanowiącym integralną część ww. rozporządzenia jest ściśle określony zakres merytoryczny dziennika objazdu dróg, który tylko i wyłącznie odnosi się do zakresu wskazanego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W takim też zakresie prowadzony jest w naszej jednostce dziennik objazdu dróg. Brak wpisów w dzienniku 1/2020, dotyczących prowadzonych w ciągu roku przez inne wydziały bieżących objazdów służących podejmowaniu doraźnych działań zachowawczych i remontowych, wynika bezpośrednio z zapisów art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli tom I str. 221-345, 775-778)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach dotyczącego sposobu prowadzenia dziennika objazdu dróg. W dokumencie tym powinny być odnotowywane nie tylko przeglądy okresowe przeprowadzane na podstawie przepisów Prawa budowlanego, lecz również systematyczne bądź doraźne objazdy służące właściwemu zarządzaniu drogami dokonywane na zasadach ustalonych w ZDiM.

OCENA CZĄSTKOWA

ZDiM był organizacyjnie przygotowany do zarządzania pasami drogowymi dróg publicznych w granicach Miasta. W szczególności określone zostały zadania

poszczególnych wydziałów ZDiM w tym obszarze, które uszczegółowiono w zakresach czynności pracowników. Osobom zainteresowanym zapewniono dostęp do wzorów wniosków o zajęcie pasa drogowego. Ewidencja dróg obejmowała wszystkie drogi pozostające w zarządzie Prezydenta Miasta Lublin i pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast prowadzenia dziennika objazdu dróg niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.:

- ZDiM wydał łącznie 7726 decyzji na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, w tym: 3486 w 2019 r., 2982 w 2020 r. i 1258 w pierwszym półroczu 2021 r.;
- do ZDiM wpłynęły 6502 wnioski na zajęcie pasa drogowego, z tego: 2872 w 2019 r., 2544 w 2020 r. i 1086 w I półroczu 2021 r. Negatywnie rozpatrzono 47 wniosków, odpowiednio w ww. latach: 20, 13 i 14;
- nałożono 51 kar za samowolne zajęcie pasa drogowego, w tym: w 2019 r. – 24, w 2020 r. - 23, w I półroczu 2021 r. – cztery.

(akta kontroli tom I str. 212-220)

W badanym okresie obowiązywały stawki opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, ustalone przez Radę Miasta Lublin uchwałą nr 393/XIX/2012 z dnia 29.03.2012 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin na terenie Miasta Lublin.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 40 ust. 8 i 9 udp. W załączniku:

- nr 1 zawarto wysokość dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej pod prowadzone roboty niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg;
- nr 2 zawarto wysokość rocznych stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego przez rzut poziomy urządzeń infrastruktury technicznej¹⁸ niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;
- nr 3 wysokość dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektów budowlanych lub ich części niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz 1 m² reklamy;
- nr 4 wysokość dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w ww. załącznikach nr 1, nr 2 i nr 3 (m.in. ogródki działkowe, stoiska handlowe, zaplecza budowy, koncerty, festyny, organizacja parkingów o ograniczonej dostępności).

W treści powyższej uchwały wprowadzono zmiany niżej wymienionymi uchwałami i obwieszczeniem Rady Miasta Lublin:

- nr 848/XXXIII/2013 z dnia 5 września 2013 r.¹⁹ - wprowadzono opłaty w wysokości 0,01 zł/dzień za zagospodarowanie pasa drogowego drobną zielenią lub z przeznaczeniem na przydomowy ogródek;
- nr 966/XXXVIII/2014 z dnia 13 lutego 2014 r.²⁰ - określono wysokość stawek dziennych za 1 m² powierzchni plakatów lub haseł wyborczych umieszczonych na słupach oświetleniowych, energetycznych lub przydrożnych barierach;

¹⁸ Z wyjątkiem infrastruktury umieszczonej w kanałach technologicznych.

¹⁹ Zmieniająca uchwałę nr 393/XIX/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin na terenie Miasta Lublin.

- nr 375/XIV/2016 z dnia 21 stycznia 2016 r. - uregulowano zapisy dot. zajmowanego elementu pasa drogowego przez odpowiednie rodzaje urządzeń infrastruktury technicznej;
- nr 11/XL/2018 (obwieszczenie) Rady Miasta Lublin z dnia 22 lutego 2018 r. – ujednolicono tekst ww. uchwał w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych;
- nr 399/XI/2019 z dnia 21 listopada 2019 r. - zmieniono wysokość stawek dziennych, podnosząc o 100% wysokość dziennych stawek za zajęcie 1 m² powierzchni pasa drogowego zajętej pod prowadzenie robót niezwiązanych z budową, przebudową, remontami, utrzymaniem i ochroną dróg, reklamy czy stoiska handlowe. Nowe stawki obowiązywały z dniem 1 stycznia 2020 r.;
- nr 650/XX/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r. - wprowadzono czasowe (1.06-31.12.2020 r.) obniżenie o 50% wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ze względu na wystąpienie na obszarze RP stanu epidemii w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Ponadto w uchwale przyjęto, że opłaty pobrane na podstawie decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego wydanych na okres od 1.06.2020 r. do 31.12.2020 r. będą zwracane w części przekraczającej wysokość ustaloną w oparciu o zmienione ww. stawki na podstawie decyzji zmieniającej, po złożeniu wniosku przez podmiot, któremu wydano decyzję na zajęcie pasa drogowego;
- nr 769/XXIV/2020 z dnia 17 grudnia 2020 r. - z uwagi na pandemię przedłużono okres zmniejszenia wysokości stawek o 50% do dnia 31 grudnia 2021 r.;
- nr 814/XXV/2021 z dnia 28 stycznia 2021 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. - z uwagi na pandemię zmniejszono wysokość dziennych stawek opłat za zajęcie 1 m² pod obiekty budowlane lub ich części niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami oraz 1 m² reklamy.

(akta kontroli tom I str. 143-165)

Analiza wybranych losowo 12 wniosków (po cztery z każdego roku w badanym okresie), które nie uzyskały pozytywnej decyzji na zajęcie pasa drogowego, wykazała, że wszystkie podane przez ZDiM przyczyny odmowy wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego były zasadne, tj.: panujące warunki atmosferyczne (okres zimowy) nie gwarantowały zdaniem Zarządu terminowego zakończenia robót budowlanych i prawidłowego odtworzenia pasa drogowego, lokalizacja (stoiska handlowe, zaplecza budowy, pojemników na odpady) w pasie drogowym m.in. nie zapewniały bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego oraz ograniczenia gromadzenia się osób w obiektach handlowych z uwagi na epidemię koronawirusa w Polsce (organizacja targów staroci i jarmarku tradycji). Liczba dni od złożenia wniosku do wydania decyzji kształtowała się od jednego dnia do 36 dni (w jednym przypadku wydano decyzję²¹ po upływie jednego miesiąca - dotyczyło to zajęcia pasa drogowego drogi gminnej pod organizację „Jarmarku Tradycji” w dniach 1.10.2020 r. – 30.04.2021 r.). Według wyjaśnień Naczelnika WZPD okres wydania decyzji wydłużył się z powodu oczekiwania na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²², które ze względu na dynamicznie rozwijającą się sytuację epidemiologiczną nakładało więcej ograniczeń, nakazów i zakazów w życiu codziennym w stosunku do poprzednio wydanych rozporządzeń.

²⁰ W sprawie zmiany uchwały nr 393/XIX/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin na terenie Miasta Lublin.

²¹ PD-ZE.4104.180.2.2020.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1829.

(akta kontroli tom I str. 464-524)

Analiza wybranych losowo 32 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w latach 2019-2021 (I półrocze) wykazała, że terminy załatwiania tych spraw przez ZDiM nie przekraczały terminów wynikających z art. 35 § 3 Kpa. Średni czas wydania decyzji od złożenia wniosku wynosił osiem dni, a maksymalny - 31 dni (dwie decyzje). Badania wykazały m.in., że wszystkie analizowane decyzje zawierały podstawy prawne wynikające z przepisów Kpa, ustawy o drogach publicznych oraz uchwał Rady Miasta Lublin w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych. W jednym przypadku spośród 32 analizowanych decyzji nie zastosowano obowiązujących w tym okresie stawek za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom I str. 525-704)

Z uwagi na fakt, iż do dnia 17.05.2021 r. (włącznie) pracownicy WZPD nie wpisywali do systemu elektronicznego rzeczywistej daty złożenia wniosku (szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), nie było możliwe ustalenie średnich i maksymalnych terminów wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego w badanym okresie. W związku z powyższym do przeprowadzenia analizy terminowości wydawania decyzji administracyjnych wybrano losowo miesiąc maj w roku 2019, 2020 i 2021. Analiza ta wykazała, że w ww. okresie trzech miesięcy wydano łącznie 744 decyzje na zajęcie pasa drogowego. Tylko w jednym przypadku wydano decyzję po upływie jednego miesiąca (34 dni), pozostałe decyzje zostały wydane do jednego miesiąca. Średni czas załatwienia ww. sprawy wynosił: w maju 2019 r. - 4,6 dnia (wydano 285 decyzji), w maju 2020 r. - 6 dni (wydano 242 decyzje), w maju 2021 r. - 6,7 dnia (wydano 217 decyzji). Naczelnik WZPD wyjaśnił, że rozpatrzenie tego wniosku zostało odłożone w czasie ze względu na odległy termin zajęcia pasa drogowego, a następnie wniosek ten został przeoczony.

(akta kontroli str. 705-722)

Z rejestru skarg i wniosków prowadzonego przez ZDiM wynikało, że w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 21 maja 2021 r. wpłynęło 8 skarg dotyczących zajęcia pasa drogowego, w tym jedna w 2019 r., siedem w 2020 r. (w 2021 r. do końca czerwca nie wpłynęła żadna skarga). Sześć skarg dotyczyło zajęcia pasa drogowego przez sąsiada, w tym cztery skargi dotyczyły jednej posesji i zostały złożone przez tę samą osobę oraz dwie skargi (dot. tej samej posesji) odnosiły się do zajęcia pasa drogowego przez właściciela baru. ZDiM terminowo udzielał odpowiedzi osobom skarżącym (od jednego do 25 dni od daty złożenia skargi). Wszystkie skargi okazały się bezzasadne, w jednym przypadku Zarząd nie posiadał dowodów na samowolne zajęcie pasa drogowego przez wskazaną w skardze osobę.

(akta kontroli tom I str. 723-762)

2.2. W badanym okresie obowiązywały umowy na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych: w 2019 r. – 11, w tym jedną zawarto w 2019 r., pozostałe zawarte były w latach poprzednich, w 2020 r. – 12, w tym cztery zawarto w 2020 r., w I półroczu 2021 r. – 14, w tym dwie zawarto w I półroczu 2021 r. W tym okresie złożono 12 wniosków na zawarcie umowy na zajęcie pasa drogowego dróg publicznych (w tym: sześć w 2019 r. oraz po trzy w 2020 r. i w I półroczu 2021 r.), z tego załatwiono pozytywnie pięć wniosków i negatywnie siedem. Powodem odmowy (siedem przypadków) zawarcia umowy na dzierżawę pasa drogowego na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego było to, że:

- na wnioskowanym terenie prowadzono prace budowlane związane z budową nowego odcinka drogi (ul. Wyścigowa);
- wniosek dotyczył dzierżawy istniejącego parkingu w celu umieszczenia komisu

- samochodowego w ciągu pasa drogowego (ul. Zagłoby), co było sprzeczne z art. 22 ust. 1 i 2 udp, jak również wynikało z faktu, że ZDiM nie dzierżawi miejsc parkingowych, poza strefą płatnego parkowania Miasta Lublin;
- wniosek dotyczył dzierżawy istniejącego parkingu, a nie gruntu pod realizację parkingu (ul. Młyńska);
 - wniosek nie uzyskał zgody Biura Miejskiego Architekta Zieleni w Lublinie, gdyż wnioskowany teren przewidziano pod nasadzenia roślin (ul. Turystyczna);
 - trwał okres gwarancji związany z wybudowanym nowym odcinkiem drogi (ul. Wrotkowska);
 - na wnioskowanym terenie przewidziano nowy układ komunikacyjny na podstawie zawartej umowy zgodnie z art. 16 udp, z związku z koniecznością zapewnienia dojazdu do budynków mieszkalnych (ul. Morwowa);
 - wnioskowano o dzierżawę gruntu z przeznaczeniem na parking strzeżony płatny (pod wiaduktem w ciągu ul. Poligonowej i ul. Bohaterów Września), co było sprzeczne z art. 22 ust. 1 i 2 udp, jak również wynikało z faktu, że ZDiM nie dzierżawi gruntów w celu lokalizacji na nich płatnych parkingów strzeżonych.
- (akta kontroli tom II str. 339-357)

Prezydent Miasta Lublin zarządzeniem nr 76/5/2013 z dnia 21 maja 2013 r. ustalił wysokość minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze miasta Lublin, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Wysokość minimalnych miesięcznych stawek czynszu uwzględniała cel dzierżawy, kategorię drogi publicznej oraz podział Miasta na strefy. Ww. stawki czynszu zostały określone w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia w wysokości netto plus podatek od towarów i usług (VAT). W § 2 pkt 2-4 ww. zarządzenia ustalono, że:

- minimalne stawki czynszu dzierżawnego podlegają corocznej waloryzacji według średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w danym roku w stosunku do roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- zwaloryzowana minimalna stawka czynszu obowiązuje od 1 marca każdego następnego roku;
- dla potrzeb ustalenia wysokości opłaty za dzierżawę gruntu w pasie drogowym drogi publicznej w zawieranej umowie dzierżawy należy zawrzeć klauzulę, że czynsz dzierżawny będzie waloryzowany raz w roku według średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych z terminem obowiązującym od 1 stycznia każdego roku.

Zarządzenie nr 76/5/2013 z 21 maja 2013 r. zostało zmienione przez zarządzenie nr 62/11/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 29 listopada 2019 r., w którym podniesiono średnio o ok. 40% dotychczasowe minimalne miesięczne stawki netto czynszu dzierżawnego za 1 m² gruntu w pasie drogowym dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

(akta kontroli tom II str. 1-9)

Spośród 20 obowiązujących w latach 2019-2021 (I półrocze) umów dzierżawy gruntu niezabudowanego, stanowiącego pas drogowy drogi publicznej, jedną umowę zawarto w 2019 r., po trzy umowy w 2020 r. i w I półroczu 2021 r. Pozostałe 13 umów zostało zawartych przed 2019 r. Najwięcej - 16 umów²³ dotyczyło

²³ Nr 156/ZDM/15 z 2.07.2015 r., obowiązująca do 31.05.2020 r., na dzierżawę 1568 m²; nr 197/ZDM/15 z 6.08.2015 r., obowiązująca do 1.07.2020 r., na dzierżawę 281 m²; nr 63/ZDM/16 z 18.03.2016 r., obowiązująca do 31.12.2021 r., na dzierżawę 222 m²; nr ZDM/312/17 z 25.07.2017 r., obowiązująca do 31.07.2022 r., na dzierżawę 500 m²; nr 630/ZDM/17 z 4.11.2017 r., obowiązująca do 31.10.2020 r., na dzierżawę 50 m²; nr 663/ZDM/17 z 29.12.2017 r., obowiązująca do 31.07.2022 r., na dzierżawę 260 m²;

wydzierżawienia gruntu z przeznaczeniem na parking komercyjny, dwie umowy²⁴ dzierżawy z przeznaczeniem na istniejącą stację auto-gazu, po jednej na dojazd do projektowanej stacji paliw²⁵ oraz na zaplecze budowy²⁶. Analiza wszystkich 20 ww. umów dzierżawy gruntu wykazała, że do wyliczeń zastosowano stawki czynszu według obowiązującej kategorii drogi publicznej i położenia nieruchomości w danej strefie miasta Lublin, lecz stawki przyjęte do wyliczenia czynszu nie były waloryzowane. Ponadto zapisy w treści umów odbiegały od zapisów wskazanych w zarządzeniu nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r., co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Z zestawienia dochodów z ww. umów wynika, że dochody w okresie od 1.01.2019 r. do 30.06.2021 r. wyniosły 299 101,80 zł, natomiast po uwzględnieniu waloryzacji zgodnie z zarządzeniem nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r. wyniosłyby 307 485,12 zł, tj. o 10 311,48 zł więcej niż uzyskano w ww. okresie.

(akta kontroli tom II str. 1-316, 335-338)

2.3. Z prowadzonej ewidencji decyzji w sprawie nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego wynika, że w badanym okresie wydano łącznie 51 decyzji na łączną kwotę 215 945 zł, z tego do 30.06.2021 r. wniesiono opłaty karne w wysokości 56 473 zł, w tym: w 2019 r. – 24 na kwotę 48 186 zł, z tego kwota wniesionych opłat wyniosła 9 420 zł, w 2020 r. - 23 na kwotę 158 313 zł, z tego wniesiono opłaty na kwotę 46 827 zł, w I półroczu 2021 r. – cztery na kwotę 9 446 zł, z tego wniesiono opłatę na kwotę 226 zł.

(akta kontroli tom II str. 358-369)

Na podstawie analizy 25 nałożonych kar (najwyższe kwotowo kary w każdym roku objętym kontrolą²⁷) stwierdzono, że wysokość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego wynosiła od 226 zł do 100 773,43 zł. Wysokość nakładanych kar pieniężnych była zgodna z przepisami udp, a stawki przyjęte do wyliczeń były zgodne z obowiązującymi w tym okresie uchwałami Rady Miasta Lublin dotyczącymi wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin na terenie Miasta Lublin. Terminowość postępowań administracyjnych była zachowana - dotyczyło to stwierdzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego, sporządzenia notatki służbowej i wezwania podmiotu odpowiedzialnego za jego zajęcie. Decyzje administracyjne zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 Kpa.

(akta kontroli tom II str. 361-662)

Oględziny pięciu miejsc, w których stwierdzono samowolne zajmowanie pasa drogowego, wykazały, że w wyniku wydania przez Dyrektora ZDiM decyzji administracyjnych²⁸ (czterech decyzji wydanych w I półroczu 2021 r. oraz jednej

nr 29/ZDM/18 z 25.01.2018 r., obowiązująca do 30.09.2022 r.; na dzierżawę 1600 m²; nr 59/ZDM/18 z 19.03.2018 r., obowiązująca do 31.12.2022 r., na dzierżawę 50 m²; nr 329/ZDM/18 z 24.07.2018 r., obowiązująca do 9.07.2023 r., na dzierżawę 808 m²; nr 434/ZDM/18 z 14.09.2018 r., obowiązująca do 30.06.2023 r., na dzierżawę 8 m²; nr 436/ZDM/18 z 17.09.2018 r., obowiązująca do 30.06.2023 r., na dzierżawę 370 m²; nr 337/ZDM/19 z 23.07.2019 r., obowiązująca do 31.12.2019 r., na dzierżawę 880 m²; nr 95/ZDM/20 z 4.03.2020 r., obowiązująca do 28.02.2025 r., na dzierżawę 270 m²; nr 289/ZDM/20 z 29.06.2020 r., obowiązująca do 30.06.2025 r., na dzierżawę 281 m²; nr 136/ZDM/21 z 13.04.2021 r., obowiązująca do 31.10.2025 r., na dzierżawę 50 m²; nr 137/ZDM/21 z 20.04.2021 r., obowiązująca do 30.04.2023 r., na dzierżawę 1527 m².

²⁴ Nr 312/ZDM/16 z 18.10.2016 r., obowiązująca do 31.03.2020 r., na dzierżawę 1000 m²; nr 94/ZDM/20 z 4.03.2020 r., obowiązująca do 31.03.2025 r., na dzierżawę 720 m².

²⁵ Nr 219/ZDM/16 z 25.07.2016 r., obowiązująca do 31.07.2019 r., na dzierżawę 400 m².

²⁶ Nr 61/ZDM/21 z 9.03.2021 r., obowiązująca do 31.12.2021 r., na dzierżawę 900 m².

²⁷ Do analizy przyjęto: 8 decyzji karnych z 2019 r., 13 z 2020 r. i 4 (wszystkie) z I półrocza 2021 r.

²⁸ PD-ZE.4103.92.2020 z dnia 28.10.2020 r., PD-ZE.4103.33.2021 z dnia 23.02.2021 r., PD-ZE.4103.34.2021 z dnia 13.04.2021 r., PD-ZE.4103.52.2021 z dnia 28.04.2021 r., PD-ZE.4103.53.2021 z dnia 28.02.2021 r.

w 2020 r.) nakładających kary pieniężne, umieszczone samowolnie reklamy zostały usunięte.

Według wyjaśnień Naczelnika WZPD dotyczących sposobu kontrolowania zaprzestania nielegalnego zajęcia drogi oraz kontroli tegoż pasa po nałożeniu kary, do momentu usunięcia przyczyny zajęcia pasa drogowego pas drogowy kontrolowany jest codziennie z wyjątkiem dni wolnych od pracy i sporządzana jest dokumentacja fotograficzna zajętego terenu. Kontrola kończy się w momencie stwierdzenia usunięcia przyczyny nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Natomiast po nałożeniu kary i wcześniejszym usunięciu przyczyny zajęcia pasa drogowego – pas drogowy jest wyrywkowo kontrolowany podczas codziennych objazdów.

(akta kontroli tom II str.663-664)

2.4. W badanym okresie nie stwierdzono, aby ZDiM legalizował samowolne zajęcia pasa drogowego dróg publicznych. Nie odnotowano przypadków legalizacji po tzw. nielegalnym zajęciu pasa drogowego, nie było przypadków opłaty wstecznej zamiast obligatoryjnej kary oraz nie dochodziło do sytuacji odstąpienia od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia, każdorazowo naliczono obligatoryjnie kary za zajęcie pasa drogowego.

Spośród 51 wydanych w badanym okresie decyzji za samowolne zajęcie pasa drogowego w żadnym przypadku decyzje nie zostały uchylone w postępowaniu odwoławczym (według stanu na dzień 30.06.2021 r.).

(akta kontroli II str. 370-662, 799)

2.5. W badanym okresie kwoty naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych z uwzględnieniem decyzji administracyjnych i umów dzierżawy wynosiły odpowiednio:

- w 2019 r. 3 741 638 zł i 152 705 zł (łącznie 3 894 343 zł), a kwoty wniesionych opłat – 3 964 975 zł i 154 703 zł (łącznie 4 119 679 zł);
- w 2020 r. 4 032 185 zł i 128 544 zł (łącznie 4 160 729 zł), a kwoty wniesionych opłat 4 161 398 zł i 128 999 zł (łącznie 4 290 397 zł);
- w I półroczu 2021 r. 1 922 272 zł i 87 099 zł (łącznie 2 009 371 zł), a kwoty opłat wniesionych 1 935 914 zł i 46 238 zł (łącznie 1 982 152 zł).

Łączna kwota naliczonych opłat karnych nałożonych za samowolne zajęcie pasa drogowego w analizowanym okresie wynosiła 222 204 zł, w tym wniesiono opłaty karne na kwotę 89 779, zł, z tego: w 2019 r. naliczono opłaty karne na kwotę 61 521 zł i wniesiono 36 076 zł, w 2020 r. - odpowiednio 37 742 zł i 27 295 zł, w I półroczu 2021 r. – 122 941 zł i 26 408 zł.

Łączna kwota wpływów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i wniesionych opłat karnych wynosiła 10 482 007 zł, z tego w: 2019 r. – 4 155 755 zł, 2020 r. – 4 317 692 zł i w I półroczu 2021 r. – 2 008 560 zł.

(akta kontroli tom I str. 212)

W ZDiM obowiązywała instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych, stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 1/2020 Dyrektora Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w Zarządzie Dróg i Mostów w Lublinie²⁹. Według § 9 ust. 1 pkt 3 ww. instrukcji decyzje administracyjne są przekazywane przez komórkę organizacyjną Zarządu do komórki finansowo-

²⁹ Poprzednio obowiązywało Zarządzenie nr 9/2015 Dyrektora Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie z dnia 25 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w Zarządzie Dróg i Mostów w Lublinie, według którego (załącznik nr 1) decyzja administracyjna powinna zostać przekazana do komórki finansowo-księgowej „do 5 dni od daty wystawienia z uwzględnieniem terminów ustawowych”.

księgowej „w terminie 5 dni od daty wystawienia”. Natomiast inny zapis dotyczący ww. kwestii zawarto w załączniku nr 6 do instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w Zarządzie Dróg i Mostów w Lublinie (brak daty), określającej zasady wystawiania i obiegu dowodów księgowych. Z poz. 7 ww. załącznika nr 6 do instrukcji wynika, że komórka organizacyjna prowadząca postępowanie przekazuje decyzję administracyjną do komórki finansowo-księgowej „do 5 dni od daty wystawienia z uwzględnieniem terminów ustawowych”.

Według wyjaśnień Dyrektora ZDiM, rozbieżność między treścią załącznika nr 1 do Zarządzenia, tj. Instrukcją sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w ZDiM, a załącznikiem nr 6 do ww. Instrukcji wynika z oczywistej omyłki pisarskiej. Poprawnym zapisem jest zapis z załącznika nr 6 do Instrukcji, tj. do 5 dni od daty wystawienia z uwzględnieniem terminów ustawowych.

(akta kontroli tom I str. 775-778, 784-834)

Stwierdzono, że występują różnice finansowe pomiędzy zestawieniem nałożonych kar za samowolne zajęcie pasa drogowego w 2019 r., 2020 r. i w I półroczu 2021 r., a kwotami przypisów podanymi w sprawozdaniach finansowych Rb-27S za ten okres:

1) W 2019 r. różnica wynosiła 13 334,78 zł. W tym okresie nałożono 24 kary na łączną kwotę 48 185,80 zł, zaś według sprawozdania Rb-27S wartość kar wyniosła 61 520,58 zł. Ww. różnica powstała w wyniku zaksięgowania w 2019 r. decyzji:

- nr PD-ZE.4103.159.2017 z dnia 23.11.2017 r. na kwotę 9295,60 zł (data doręczenia 28.11.2017 r.), która została przekazana do WBiK w dniu 19.01.2018 r., po decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (dalej: SKO) z dnia 10.01.2018 r. Należność zaksięgowano 28.06.2019 r. W wyniku prowadzonej egzekucji zapłacono ww. kwotę w 2019 r.;
- nr PD-ZE.4100.302.2018 z dnia 20.12.2018 r. na kwotę 546 zł (doręczona 21.01.2019 r.), która została przekazana do WBiK 19.01.2019 r. Należność uregulowano 18.02.2019 r.;
- nr PD-ZE.4103.31.2018 z dnia 14.02.2018 r. na kwotę 3497,60 zł, (doręczona 23.04.2018 r.), która została przekazana do WBiK 19.02.2019 r. Należność wyegzekwowano w drodze egzekucji administracyjnej 16.03.2020 r. (pozostała kwota 4,42 zł stanowiła odpis należności).

2) W 2020 r. różnica wynosiła 120 571,06 zł. W tym okresie nałożono 23 kary na łączną kwotę 158 313,40 zł, zaś według sprawozdania Rb-27S wartość kar wyniosła 37 742,34 zł. Rozbieżność wynikała z:

- zaksięgowania kwoty 16 340,70 zł³⁰ w nieprawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej³¹, tj. w dziale 756³², rozdziale 75618³³ paragrafie 0490³⁴ zamiast w paragrafie 0570³⁵;
- zaksięgowania w 2021 r. kwoty wynikającej z decyzji nr PD-ZE.4103.95.2020

³⁰ Dotyczyło to następujących decyzji karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego: PD-ZE.4103.86.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 271 zł, PD-ZE.4103.91.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 1753 zł, PD-ZE.4103.92.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 13 261,30 zł, PD-ZE.4103.94.2020 z dnia 2.11.2020 r. na kwotę 1055,40 zł.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

³² Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z poborem.

³³ Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw.

³⁴ Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw.

³⁵ Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

z dnia 30.12.2020 r. na kwotę 5460 zł, doręczonej 13.01.2021 r. Powyższa należność została zapłacona 11.02.2021 r.;

- zaksięgowania w 2020 r. kwoty 2003,04 zł jako wpłaty Urzędu Skarbowego w Chełmie należności za 2011 r. objętej tytułem wykonawczym 71/PD/2013. W 2017 r. należność ta została wyksięgowana jako przedawniona, natomiast w 2020 r. Urząd Skarbowy dokonał wpłaty;
- niezaksięgowania w 2020 r. kwoty 100 773,40 zł wynikającej z decyzji nr PD-ZE.4103.51.2020 z dnia 30.07.2020 r., utrzymanej w mocy decyzją SKO z dnia 20.10.2020 r. (data wpływu do Zarządu 27.10.2020 r.). WBiK dopiero w dniu 14.06.2021 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) otrzymał z WZPD decyzję Dyrektora ZDiM wraz z prawomocną decyzją SKO, decyzja została zaksięgowana w księdze głównej na dzień 14.06.2021 r. i w tym samym dniu wystawiono upomnienie, które strona otrzymała 17.06.2021 r. Pismami z dnia 23.06.2021 r. dłużnik wystąpił z wnioskiem o wstrzymanie żądania zapłaty oraz z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji. Decyzją z dnia 27.07.2021 r. ZDiM odmówił wygaśnięcia ostatecznej decyzji.

Naczelnik WZPD odnośnie nieprzekazania do WBiK ww. decyzji karnej za samowolne zajęcie pasa drogowego (PD-ZE.4103.51.2020 r. z 30.07.2020 r.) na kwotę 100 773,43 zł w wyjaśnieniach podał, że zgodnie z ustaleniami z Naczelnik WBiK przekazujemy decyzje ostateczne. Od ww. decyzji PD-ZE.4103.51.2020 wniesiono w terminie odwołanie, a więc zgodnie z art. 130 § 2 Kpa wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie decyzji. Decyzja SKO z dnia 20.10.2020 r. podtrzymała decyzję ZDiM, jednakże wg informacji uzyskanych telefonicznie w SKO na decyzję tę złożono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie³⁶. Wg informacji uzyskanych telefonicznie w dniu 11.06.2021 r. skarga została odrzucona. W następnej kolejności zostało złożone zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie, które zostało oddalone. Do chwili obecnej nie mamy oficjalnych pisemnych informacji, ponieważ do SKO w Lublinie nie dotarły akta sprawy. W toku kontroli ustalono, że WSA postanowieniem z dnia 10.02.2021 r. odrzucił ww. skargę, natomiast NSA w dniu 29.04.2021 r. oddalił zażalenie na postanowienie WSA.

3) W I półroczu 2021 r. różnica wynosiła 113 494,70 zł. W tym okresie nałożono cztery kary na łączną kwotę 9445,82 zł, zaś według sprawozdania Rb-27S wartość kar wyniosła 122 940,52 zł.

Ww. różnica 113 494,70 zł powstała w wyniku zaksięgowania w 2021 r. decyzji: PD-ZE. 4103.95.2020 z dnia 30.12.2020 r. na kwotę 5460 zł, PD-ZE.4103.51.2020 z dnia 30.07.2020 r. na kwotę 100 773,40 zł, PD-ZE.4103.92.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 13 261,30 zł. Według stanu na dzień 30.06.2021 r. decyzja PD-ZE.4103.34.2021 z dnia 13.04.2021 r. na kwotę 6000,00 zł nie została przekazana do WBiK, gdyż zostało złożone odwołanie z dnia 28.04.2021 r. (data dostarczenia do ZDiM 5.05.2021 r.). SKO w dniu 9.07.2021 r. (data doręczenia do ZDiM 15.07.2021 r.) utrzymało w mocy w całości zaskarżoną decyzję. Ww. decyzja została przez WZPD przekazana do WBiK w dniu 20.07.2021 r. i w tym samym dniu wprowadzona do księgi głównej systemu księgowania.

Terminowość przekazywania decyzji do WBiK przez WZPD oraz zaksięgowanie dochodów uzyskanych z zajęcia pasa drogowego na nieprawidłową klasyfikację budżetową opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 665-707)

³⁶ Zwanego dalej WSA.

Przeprowadzona analiza terminowości księgowania decyzji dotyczącej zajęcia pasa drogowego w urzędzeniach Zarządu wykazała, że spośród 32 zbadanych decyzji, 10 decyzji zaksięgowanych zostało przed ich uprawomocnieniem się oraz 22 decyzje zostały zaksięgowane po uprawomocnieniu się. Sześć decyzji spośród 32 decyzji zaksięgowanych zostało przed odebraniem decyzji przez stronę i przed przekazaniem decyzji przez WZPD do WBiK, gdyż do programu księgowego KSAT 2000i wprowadzane są decyzje z datą wydania. Na 12 analizowanych decyzji karnych za zajęcie pasa drogowego w trzech przypadkach złożono odwołanie do SKO. Dotyczy to:

- decyzji PD-ZE.4103.159.2017 z dnia 23.11.2017 r. na kwotę 9295,60 zł, która decyzją SKO z dnia 10.01.2018 r. została utrzymana w całości w mocy. Ww. decyzja została przekazana przez WZPD w dniu 19.01.2018 r. do WBiK, który zaksięgował ją w dniu 28.06.2019 r.,
- decyzji PD-ZE.4103.51.2020 z dnia 30.07.2020 r. na kwotę 100 773,40 zł, która decyzją SKO z dnia 20.10.2020 r. została utrzymana w całości w mocy. Ww. decyzja została przekazana przez WZPD w dniu 14.06.2021 r. do WBiK, który zaksięgował ją w tym samym dniu (wyjaśnienia Naczelnika WZPD odnośnie nieterminowego przekazania decyzji do WBiK przytoczono powyżej w pkt. 2.5);
- decyzji PD-ZE.4103.34.2021 z dnia 13.04.2021 r. na kwotę 6000,00 zł, która decyzją SKO z dnia 9.07.2021 r. została utrzymana w całości w mocy. Ww. decyzja została przekazana przez WZPD do WBiK i zaksięgowana w dniu 20.07.2021 r.

(akta kontroli tom I str. 530-703, 783, tom II str. 438-502, 603-638, 708-742)

2.6. Prezydent Miasta Lublin w dniu 21 grudnia 2018 r. ustalił³⁷ zasady i terminy przekazywania przez jednostki budżetowe (w tym ZDiM) dochodów własnych na rachunek bieżący Miasta. Według zarządzenia dochody zebrane do 10 dnia danego miesiąca są przekazywane przelewem w terminie do dnia 15 miesiąca, zaś do 25 dnia danego miesiąca - w terminie do ostatniego dnia miesiąca. W przypadku, gdy dzień przekazywania dochodów jest dniem wolnym od pracy, dochody należy przekazać do pierwszego dnia roboczego po tym dniu. W ciągu roku budżetowego przekazywane kwoty dochodów mogą być pomniejszone o planowane zwroty nadpłat oraz należny podatek VAT (dotyczy to umów cywilnoprawnych na dzierżawę gruntów w pasie drogowym dróg publicznych).

ZDiM posiadał wyodrębniony rachunek na dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego. W badanym okresie środki finansowe pozyskane z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego były przekazywane w terminach określonych w ww. zarządzeniu Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r. oraz w terminach określonych w art. 255 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸.

(akta kontroli tom II str. 760-795)

ZDiM w 2019 r. wystawił 762 upomnienia z tytułu niezapłacenia kar i opłat za zajęcie pasa drogowego na kwotę 646 711,61 zł, z tego zapłacono 1070 pozycji z upomnień na kwotę 254 181,66 zł, zaś częściowo zapłacono upomnienia na kwotę 88490 zł. Ostatecznej egzekucji podlegały upomnienia na łączną kwotę 304 005,98 zł. Wystawiono 321 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 285 012,90 zł, z tego 288 zostało zapłaconych na kwotę 137 546 zł, pozostały 33 niezapłacone tytuły wykonawcze na kwotę 147 466,63 zł. Z powyższego wynika, że nie wystawiono tytułów wykonawczych na kwotę 18 993,08 zł. Według wyjaśnień kierownika sekcji ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności różnica pomiędzy kwotą upomnień podlegających egzekucji a kwotą wystawionych tytułów wykonawczych

³⁷ Zarządzenie Nr 38/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych Miasta Lublin.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, zwanej dalej „ufp”.

spowodowana była następującymi czynnikami: trzy upomnienia na kwotę 10 978,00 zł – brak adresu zobowiązanego, siedem upomnień na kwotę 7229,18 zł – wpłata przed wystawieniem tytułu wykonawczego lub jego wysłaniem, jedno upomnienie na kwotę 714,00 zł – brak numeru PESEL zobowiązanego (obcokrajowiec), dwa upomnienia na kwotę 71,90 zł – firma w upadłości.

(akta kontroli tom IV str. 270-290, 319-320)

W 2020 r. wystawiono 318 upomnień na łączną kwotę 237 632,95 zł, z tego zapłacono 209 upomnień na kwotę 122 734,65 zł, zaś częściowo opłacono upomnienia na kwotę 3979,49 zł. Ostatecznej egzekucji podlegały upomnienia na łączną kwotę 110 638,26 zł. Wystawiono 126 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 46 335,70 zł, z tego 75 zostało zapłaconych na kwotę 27 158,30 zł, pozostało 51 niezapłaconych tytułów wykonawczych na kwotę 20 277,97 zł. Z powyższego wynika, że nie wystawiono tytułów wykonawczych na kwotę 63 170,66 zł. Według wyjaśnień kierownika sekcji ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności różnica pomiędzy kwotą upomnień podlegających egzekucji a kwotą wystawionych tytułów wykonawczych spowodowana była następującymi czynnikami: osiem upomnień na kwotę 11 739,03 zł – wpłata przed wystawieniem tytułu wykonawczego, jedno upomnienie na kwotę 10 zł – brak adresu zobowiązanego, jedno upomnienie na kwotę 1335,00 zł – zwrócono z uwagi na błędne doręczenie (złożono reklamację), 24 upomnienia na kwotę 40 318,13 zł – upomnienia przekazane do egzekucji dnia 19.03.2021 r., tytuły wykonawcze wystawiane będą niezwłocznie po wprowadzeniu czasochłonnych zmian w systemie i przetestowaniu ich. Zmiany te dokonywane są w związku z ogłoszeniem rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej³⁹. Jedno upomnienie na kwotę 2705,90 zł zwrócono do WBiK – wpłynęła reklamacja do WBiK, w której zobowiązany nie zgadzał się z decyzją Zarządu, dwa upomnienia na kwotę 7062,60 zł – upomnienia przekazane do ponownej wysyłki z uwagi na brak możliwości uznania fikcji doręczenia w czasie pandemii COVID-19.

(akta kontroli tom IV str. 291-308, 319-320)

W I półroczu 2021 r. wystawiono 320 upomnień na łączną kwotę 82 792,52 zł, z tego 203 upomnienia w całości zapłacone na kwotę 58 457,45 zł, nie opłacono 117 upomnień na kwotę 24 335,07 zł. Pomimo iż w tym okresie ostatecznej egzekucji podlegały upomnienia na łączną kwotę 24 335,07 zł, wystawiono tylko jeden tytuł wykonawczy na należność za 2020 r. w kwocie 10 321,20 zł.

Nie wystawiono innych tytułów wykonawczych z uwagi na fakt, że upomnienia te nie zostały przekazane do sekcji ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności przez stanowisko dochodów.

Naczelnik WBiK w związku z nieprzekazywaniem upomnień do sekcji ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności w celu wystawienia tytułów wykonawczych w wyjaśnieniach podała, że w związku z niewystawianiem tytułów wykonawczych z uwagi na trwające uaktualnianie szablonów tytułów wykonawczych przekazywanie niezapłaconych upomnień byłoby bezcelowe.

Według wyjaśnień Kierownika sekcji ds. opłaty dodatkowej i windykacji należności niewystawienie w 2021 r. tytułów wykonawczych dotyczących kar i opłat za zajęcie pasa drogowego spowodowane było tym, że upomnienia do prowadzenia egzekucji przekazane zostały do sekcji opłaty dodatkowej i windykacji należności dnia 19.03.2021 r. W dniu 20.02.2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie wzorów tytułów wykonawczych i sposobu ich przekazywania do organów egzekucyjnych. W związku z tym, że ZDiM jest jednostką podlegającą Prezydentowi Miasta Lublin, to wprowadzenie zmian w systemach, na których

³⁹ Dz. U, z 2021 r. poz. 176 ze zm.

pracuje jednostka, uzależnione jest od Urzędu Miasta Lublin. Zmiany systemowe i informatyczne dotyczące szablonu wystawianego tytułu wykonawczego i sposobu przekazywania go do organów egzekucyjnych wprowadzone zostały z początkiem lipca 2021 r. i dostosowywane są również do należności, na które wystawia tytuły wykonawcze ZDiM w Lublinie. W związku z powyższym na wszystkie przekazane w dniu 19.03.2021 r. nieopłacone upomnienia wystawione zostaną tytuły wykonawcze niezwłocznie po otrzymaniu informacji, że moduł wystawiania tytułów wykonawczych działa poprawnie.

(akta kontroli tom IV str. 309-320, 500-501)

Analiza 11 tytułów wykonawczych⁴⁰ (najwyższych kwotowo w każdym roku objętym kontrolą⁴¹ od 67 173,10 zł do 949,50 zł) wystawionych w badanym okresie wykazała, że dziewięć upomnień zostało wystawionych po upływie od 36 do 798 dni od upływu terminu płatności, zaś dziewięć spraw przekazano do egzekucji po upływie od 37 do 119 dni od dnia doręczenia dłużnikom upomnień. W sześciu spośród 11 analizowanych przypadków nastąpiły opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych bądź w ich wysyłce do organu egzekucyjnego. W tych przypadkach liczba dni od daty przekazania upomnienia do egzekucji do daty przekazania tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego wynosiła od 25 do 121 dni.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że wystawianie po upływie terminu płatności upomnień oraz przekazywanie spraw do egzekucji z opóźnieniem, wynikało m.in. z uwagi na częste rotacje pracowników w WBiK, braki kadrowe oraz czas ogłoszenia stanu pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, podczas której pracownicy pozostawali na zwolnieniu lekarskim bądź przebywali na kwarantannie.

(akta kontroli tom IV str. 270-501, 578-583)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Pracownicy WZPD, wystawiając decyzje (zezwolenia) przy pomocy elektronicznego systemu eDIOM, tj. programu do obsługi wydawania decyzji na zajęcie pasa drogowego, nie wpisywali właściwej daty w aktywnym polu „data złożonego wniosku o zajęcie pasa drogowego”. Datą wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego była tożsama z datą złożenia wniosku i datą wpłynięcia wniosku do ZDiM. Niewpisywanie do systemu elektronicznego właściwej daty złożenia wniosku (była ona uzupełniana automatycznie przez system w dniu wydania decyzji) spowodowało, że według systemu data wystawienia decyzji w tym systemie była tożsama z datą złożenia wniosku. Nie była więc możliwa weryfikacja terminowości wydawania decyzji. Niewpisywanie do systemu elektronicznego rzeczywistej daty złożenia wniosku trwało do 17.05.2021 r. (w trakcie kontroli NIK zaczęto wprowadzać dane dot. daty złożenia wniosku i uzupełnienia wniosku). Przykładowo: 1) złożono wniosek na zajęcie pasa drogowego w dniu 24.01.2019 r. (stempel ZDiM), natomiast z systemu elektronicznego (podgląd wniosku) wynika, że wniosek został złożony pięć dni później, tj. 29.01.2019 r., czyli w dniu wydania decyzji⁴²; 2) złożono wniosek 29.01.2020 r., a z systemu wynika data 31.01.2020 r., tj. dwa dni później - w dniu wydania decyzji⁴³; 3) złożono wniosek 13.05.2021 r., a z systemu wynika data 14.05.2021 r., tj. jeden dzień później⁴⁴. Naczelnik WZPD w wyjaśnieniach podał, że dodatkowe wprowadzenie daty wydłużyłoby czas sporządzania decyzji. Wprowadzenie tej daty mogłoby posłużyć wyłącznie do sporządzenia ewentualnych zestawień. Program umożliwia wpisywanie daty

⁴⁰ Po pięć z każdego roku 2019 i 2020 oraz jeden z 2021 r.

⁴¹ Do analizy przyjęto: po 5 tytułów wykonawczych z 2019 r. i 2020 r. oraz jeden (wszystkie) z I półrocza 2021 r.

⁴² Decyzja PD-ZE.4102.54.2019 z 29.01.2019 r.

⁴³ Decyzja PD-ZE.4101.1.33.2020 z 31.01.2019 r.

⁴⁴ Decyzja PD-ZE.4100.68.2021 z 14.05.2021 r.

złożenia wniosku, lecz mimo zaznaczenia daty złożenia wniosku nie pojawia się ona fizycznie w decyzjach. Od 18.05.2021 r. pracownicy ZDiM wprowadzają do systemu informatycznego datę złożenia wniosku, która pojawia się w decyzji wydanej na zajęcie pasa drogowego.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że przed wprowadzeniem w WZPD programu elektronicznego eDrogowiec (decyzje wystawiane były z użyciem zaakceptowanych szablonów. Daty wpływu wszystkich wniosków odnotowywane były w wewnętrznym systemie (eIDok⁴⁵) i w oparciu o te dane wyznaczany był termin na wydanie każdej decyzji administracyjnej. Program elektroniczny eDrogowiec jest przygotowany zgodnie z preferencjami przedstawionymi przez jednostki zajmujące się zarządzaniem drogami w całej Polsce. Format i zakres wykazanych danych w wydawanych decyzjach zaczerpnięty był z decyzji wydawanych przez tutejszy Wydział przed wprowadzeniem programu. W trakcie prac wdrożeniowych w ZDiM opierano się na dotychczasowych szablonach i w związku z tym doszło do przeoczenia rubryki przeznaczonej do umieszczenia daty złożenia wniosku o zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli tom I str. 597-630, 763-765)

2) ZDiM nie waloryzował stawek czynszu ustalonych w obowiązujących w badanym okresie 20 umowach⁴⁶ dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych, do czego obligował § 2 ust. 4 zarządzenia nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r. z późniejszymi zmianami. Wyliczenia dokonane w trakcie kontroli NIK wykazały, że z powodu niewaloryzowania stawek czynszu w ww. 20 umowach dochody ZDiM były w tym okresie niższe o 10 311,48 zł, tj. dochody w okresie od 1.01.2019 r. do 30.06.2021 r. z tytułu zawartych umów na dzierżawę gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych wyniosły 299 101,80 zł, natomiast dochody z umów w tym samym okresie, ale po uwzględnieniu waloryzacji zgodnie z zarządzeniem nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 maja 2013 r. wyniosłyby 307 485,12 zł.

We wszystkich ww. umowach dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych były zawarte postanowienia dotyczące waloryzacji wysokości czynszu, które nie odpowiadały dyspozycji wynikającej z zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin. W wyżej cytowanym zarządzeniu nr 76/5/2013 w § 2 ust. 4 zapisano, że „dla potrzeb ustalenia wysokości opłaty za dzierżawę gruntu w pasie drogowym drogi publicznej w zawieranej umowie dzierżawy należy zawrzeć klauzulę, że czynsz dzierżawny będzie waloryzowany raz w roku według wskaźnika, o którym mowa w ust. 2 niniejszego paragrafu, z terminem obowiązywania od 1 stycznia każdego roku”, natomiast w umowach zapisano, że: „wydzierżawiający ma prawo waloryzować wysokość czynszu jeden raz w roku w IV kwartale roku, z mocą obowiązującą od 1 stycznia następnego roku – według wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych za trzy kwartały w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego opublikowanego przez Prezesa GUS na dzień 30 września danego roku”.

Nie waloryzowano również minimalnych stawek czynszu dzierżawnego na zasadach określonych w § 2 ust. 2 i 3 ww. zarządzenia, które stanowiły że minimalne stawki

⁴⁵ Elektroniczny system obiegu dokumentów w ZDiM.

⁴⁶ Nr 156/ZDM/15 z dnia 2.07.2015 r., Nr 197/ZDM/15 z dnia 6.08.2015 r., Nr 63/ZDM/16 z dnia 18.03.2016 r., Nr ZDM/312/17 z dnia 25.07.2017 r., Nr 630/ZDM/17 z dnia 4.11.2017 r., Nr 663/ZDM/17 z dnia 29.12.2017 r., Nr 29/ZDM/18 z dnia 25.01.2018 r., Nr 59/ZDM/18 z dnia 19.03.2018 r., Nr 329/ZDM/18 z dnia 24.07.2018 r., Nr 434/ZDM/18 z dnia 14.09.2018 r., Nr 436/ZDM/18 z dnia 17.09.2018 r., Nr 337/ZDM/19 z dnia 23.07.2019 r., Nr 95/ZDM/20 z dnia 4.03.2020 r., Nr 289/ZDM/20 z dnia 29.06.2020 r., Nr 136/ZDM/21 z dnia 13.04.2021 r., Nr 137/ZDM/21 z dnia 20.04.2021 r., Nr 312/ZDM/16 z dnia 18.10.2016 r., Nr 94/ZDM/20 z dnia 4.03.2020 r., Nr 219/ZDM/16 z dnia 25.07.2016 r., Nr 61/ZDM/21 z dnia 9.03.2021 r.

czynszu dzierżawnego podlegają corocznej waloryzacji według średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w danym roku w stosunku do roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS w dzienniku urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz że zwaloryzowana minimalna stawka czynszu obowiązuje od 1 marca każdego następnego roku.

(akta kontroli tom II str. 1-316, 335-338)

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że w 2013 r. zostało wydane zarządzenie nr 76/5/2013 Prezydenta Miasta Lublin w sprawie ustalenia wysokości minimalnych stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych. Jednocześnie konsekwencją zarządzenia był opracowany w tym samym czasie wzór umowy do ogólnego stosowania. Przy zawieraniu umów dzierżawy stosowano od 2013 r. wzór, zgodnie z którym istnieje możliwość, a nie obowiązek waloryzacji stosowanych stawek czynszu. Zgodnie z tym wzorem Zarząd ma prawo stosowania zapisów dotyczących waloryzacji stawki czynszu. Brak zapisów w umowach dzierżawy gruntów dotyczących obowiązkowej waloryzacji wynikał ze stworzonego w Zarządzie w 2013 r. wzoru umowy, który zakładał prawo do waloryzacji. Brak obowiązkowej waloryzacji wynikał z charakteru umowy jako umowy cywilnoprawnej i zasad jej swobodnego kształtowania wynikających z przepisów Kodeksu cywilnego. Należy wskazać, iż na przestrzeni lat poziom inflacji miał nie tylko charakter wzrostowy, ale również spadkowy, co przy waloryzacji skutkowałooby zarówno podwyższeniem, jak i obniżeniem stosowanej stawki czynszu. Takie wahania czynszu spowodowałyby nie tylko korzyści na rzecz wydzierżawiającego, ale również straty. W związku z zapisami umowy pozwalającymi dokonać wyboru co do waloryzacji czynszu, Zarząd ze względu na zasady współżycia społecznego konsekwentnie nie stosował waloryzacji stawki czynszu zarówno, gdy poziom inflacji był ujemny, jak i dodatni. Wzrost stawki czynszu w 2019 r. na podstawie zmiany zarządzenia w zakresie wzrostu stawek czynszu zgodnie z zarządzeniem nr 62/11/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 29 listopada 2019 r. zmieniającym zarządzenie nr 76/5/2013 z dnia 21 maja 2013 r., spowodował duże niezadowolenie dzierżawców, a nawet doprowadził do zmiany warunków części umów (zmniejszenie powierzchni dzierżawionego gruntu), co rodziło przypuszczenie, iż każde kolejne podwyższenie stawki czynszu może mieć negatywne konsekwencje nawet zmierzające do rozwiązania umów przez dzierżawców. Przesłanką do takiej postawy wydzierżawiającego są głównie zasady racjonalnego gospodarowania mieniem gminy.

(akta kontroli tom II str. 326-334)

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że Zarząd podjął działania mające na celu doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości (dotyczących niezgodności zapisów obowiązującego zarządzenia i umów dzierżawy). Wydano zarządzenie nr 46/7/2021 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 12 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za dzierżawę gruntów w pasach drogowych dróg publicznych na obszarze m. Lublin, na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu, w którym wprowadzono następujący zapis cyt.: „§ 15. Zapisy dotyczące waloryzacji stawek czynszu dzierżawnego zostaną ujęte w treści umowy dzierżawy, przy czym czynsz powinien być waloryzowany raz w roku. W latach, w których wzrostu wskaźnika nie odnotowano, bądź nastąpił jego spadek, stawka czynszu nie ulega zmianie”. Dyrektor ZDiM poinformował również, że zostaną podjęte działania zmierzające do podpisania aneksów zawartych już umów w celu dostosowania zapisów do treści nowego zarządzenia, co pozwoli na naliczenie waloryzacji stawki czynszu w 2022 r., w przypadku dodatniego wskaźnika inflacji”.

(akta kontroli tom IV str. 587-589)

3) Nieprawidłowe ustalenie w decyzji nr PD-ZE.4103.147.2019 z dnia 2 stycznia 2020 r. opłaty za umieszczenie reklamy w pasie drogowym. Decyzja ta zezwalała na umieszczenie m.in. fryzu podświetlanego jednostronnego o pow. reklamowej 8,975 m² na elewacji budynku w pasie drogowym (droga powiatowa) na okres od 1.02.2020 r. do 31.01.2021 r. Do wyliczeń błędnie przyjęto stawkę 1,50 zł/dzień zamiast 3,00 zł/dzień, która obowiązywała od 1.01.2020 r. zgodnie z obowiązującą wówczas uchwałą nr 399/XI/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 21 listopada 2019 r.⁴⁷ Według obowiązującej w tym okresie stawki, opłata za ww. powierzchnię reklamową wynoszącą 8,975 m² przez okres 366 dni powinna wynieść 9854,55 zł, natomiast w ww. decyzji za umieszczenie w pasie drogowym ww. reklamy naliczono kwotę 4927,28 zł przy zastosowaniu stawki 1,50 zł/dzień.

Naczelnik WZPD wyjaśnił, że w związku z wprowadzeniem zmian wysokości niektórych opłat za zajęcie pasa drogowego od 1.01.2020 r. zgodnie z uchwałą Rady Miasta zlecono operatorowi oprogramowania dokonanie aktualizacji oprogramowania służącego do pisania decyzji (w zakresie wielkości opłat), jednak aktualizacja nastąpiła dopiero pod koniec pierwszej dekady stycznia 2020 r. Pracownik przygotowujący decyzję przeoczył, że oprócz pozycji „reklama do 1 m²” (której stawka nie została zmieniona) wystąpiła tam również pozycja „reklama zwykła”, której stawka zmieniona została z dniem 1.01.2020 r. z kwoty 1,50 zł/m²/dobę na 3,00 zł/m²/dobę.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że od dnia 1.01.2020 r., zgodnie z uchwałą Rady Miasta, została wprowadzona zmiana wysokości niektórych opłat za zajęcie pasa drogowego. Dokonanie aktualizacji oprogramowania służącego do pisania decyzji (w zakresie wielkości opłat) zlecono telefonicznie w dniu 4.12.2019 r., tj. w dniu ukazania się uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, operatorowi programu e-Drogowiec. Niemniej jednak stawki zostały zaktualizowane dopiero pod koniec pierwszej dekady stycznia 2020 r. Z uwagi na to, że termin znacznej części decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego (takich jak obiekty budowlane, ogródki przydomowe, stoiska handlowe oraz reklamy) kończy się z końcem roku/miesiąca, przeważająca część wniosków o przedłużenie zajęcia pasa drogowego została złożona w grudniu. Łącznie w grudniu 2019 r. złożono 271 wniosków o zajęcie pasa drogowego. Biorąc pod uwagę dużą liczbę złożonych wniosków oraz w celu dotrzymania 30-dniowego terminu załatwiania spraw, postanowiono przygotować te decyzje, w których stawki jednostkowe nie uległy zmianie.

(akta kontroli tom I str. 143-160, 610-612, 704, tom II str. 326-334)

4) Zaksięgowanie w 2020 r. kwoty 16 340,70 zł jako zwykłej opłaty za zajęcie pasa drogowego według klasyfikacji budżetowej (dział 756, rozdział 75618, paragraf 0490⁴⁸), podczas gdy były to decyzje karne za samowolne zajęcie pasa drogowego (PD-ZE.4103.86.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 271 zł, PD-ZE.4103.91.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 1753 zł, PD-ZE.4103.92.2020 z dnia 28.10.2020 r. na kwotę 13 261,30 zł, PD-ZE.4103.94.2020 z dnia 2.11.2020 r. na kwotę 1055,40 zł), które zgodnie z klasyfikacją budżetową określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych powinny zostać zaksięgowane w paragrafie 0570⁴⁹.

⁴⁷ Zmieniającą uchwałą nr 393/XIX/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 29 marca 2012 roku w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych, których zarządcą jest Prezydent Miasta Lublin na terenie miasta Lublin.

⁴⁸ Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw.

⁴⁹ Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

Według wyjaśnień Naczelnik WBiK, kwota 16 340,70 zł powinna być zaksięgowana na konto księgowo 221/720 z klasyfikacją budżetową 756.75618.0570, a z uwagi na niedopatrzenie pracownika zaksięgowana została na konto księgowo 221/720 z klasyfikacją budżetową 756.75618.0490.

(akta kontroli tom II str. 665-675, 692-707, 743-746, tom IV str. 584-589)

5) W I półroczu 2021 r. ZDiM wystawił tylko jeden tytuł wykonawczy dotyczący kar i opłat za zajęcie pasa drogowego na należność za 2020 r., pomimo iż łączna kwota niezapłaconych upomnień wg stanu na dzień 30.06.2021 r. wyniosła 24 335,07 zł, w tym m.in.: należność w kwocie 2014,80 zł - upomnienie BK-KD.3152.1.2021.45; odpowiednio: 2349,16 zł - BK-KD.3152.1.2021.158; 3315,00 zł - BK-KD.3152.1.2021.159; 1087,70 zł - BK-KD.3152.1.2021.174; 1603,10 zł - BK-KD.3152.1.2021.178; 1088,00 zł - BK-KD.3152.1.2021.252. Dotyczyło to upomnień z I półrocza 2021 r. wystawionych w dniach od 21.04 do 14.06.2021 r.

Odnutowano też 41 przypadków upomnień z 2020 r. na łączną kwotę 39 966,33 zł, w tym m.in.: należność w kwocie: 3332,00 zł - upomnienie BK-KD.3152.1.2020.297, odpowiednio: 1156,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.306; 2366,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.315; 4368,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.315; 1456,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.318; 1712,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.318; 2247,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.318; 1510,22 zł - BK-KD.3152.1.2020.315; 1062,60 zł - BK-KD.3152.1.2020.335; 1090,68 zł - BK-KD.3152.1.2020.338; 1404,00 zł - BK-KD.3152.1.2020.344; 2434,88 zł - BK-KD.3152.1.2020.345; 2318,40 zł - BK-KD.3152.1.2020.347; 2408,18 zł - BK-KD.3152.1.2020.350; 1795,20 zł - BK-KD.3152.1.2020.352, które zostały przekazane do egzekucji w dniu 19.03.2021 r. i do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały wystawione tytuły wykonawcze. Obowiązek dochodzenia należności wynikał z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁰ oraz z art. 42 ust. 5 ufp.

Dyrektor ZDiM w wyjaśnieniach podał, że w związku z zakończeniem II kwartału 2021 r. upomnienia aktualnie są weryfikowane pod względem spłacalności i niezwłocznie przekazane zostaną do wystawienia tytułów wykonawczych i dalszego prowadzenia egzekucji. Wystąpiły trudności z dostosowaniem (przez wierzycieli) programów i systemów, których administratorem jest Gmina Lublin (KSAT) z uwagi na wejście w życie z dniem 20 lutego 2021 r. rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej, które następnie zmieniono rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 kwietnia 2021 r. Obecnie trwają testy producenta wprowadzonych zmian, których zakończenie umożliwi dalsze wystawianie tytułów wykonawczych.

Ponadto Dyrektor ZDiM w odpowiedzi na pytanie kontrolera NIK dlaczego w 2021 r. w związku z przeszkodami technicznymi w wystawianiu tytułów wykonawczych w systemie informatycznym oraz ich przekazywaniu do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną, nie wystawiano tych dokumentów w wersji „papierowej” i nie przekazywano ich do organu za pośrednictwem operatora pocztowego, co umożliwiał art. 26 § 1c pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu obowiązującym od 30 lipca 2020 r., wyjaśnił że ręczne wystawianie tytułów wykonawczych wprowadziłoby chaos w systemie i mogłyby wywołać związane z tym konsekwencje finansowe, np. powtórzyłby się (ręczny i systemowy) numer tytułu wykonawczego na dwóch różnych zobowiązaniach i dotyczyłby dwóch różnych decyzji. Nie ma też możliwości ręcznego wprowadzenia do systemu numeru tytułu wykonawczego.

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zdaniem NIK długotrwałe problemy techniczne związane z wystawianiem tytułów wykonawczych w systemie informatycznym nie mogą stanowić przesłanki całkowitego wstrzymania wystawiania tytułów wykonawczych, szczególnie że ustawodawca przewidział taką sytuację umożliwiając wystawianie tych dokumentów w wersji „papierowej”. Ponadto NIK zauważa, że ZDiM miał możliwość wystawienia tytułów wykonawczych dotyczących nieopłaconych upomnień wystawionych jeszcze w 2020 r., tj. przed zmianą wzoru tytułu. Niemniej jednak sprawy te zostały przekazane do sekcji opłaty dodatkowej i windykacji należności dopiero 19.03.2021 r.

(akta kontroli tom I str. 770-774, tom IV str. 270-320, 424-501, 578-583)

6) Na podstawie przeprowadzonej analizy terminowości przekazania 44 decyzji administracyjnych, w tym 32 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego oraz 12 decyzji karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego stwierdzono, że dwie decyzje zostały przekazane przez WZPD do WBiK po wymaganym terminie, który wynosił do 5 dni od daty wystawienia z uwzględnieniem terminów ustawowych. Termin ten został ustalony zarządzeniem nr 1/2020 Dyrektora Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych. Nieterminowo zostały przekazane przez WZPD do WBiK: decyzja⁵¹ na kwotę 3497,60 zł, która została przekazana po 288 dniach od uprawomocnienia się oraz decyzja⁵² na kwotę 100 773,40 zł, przekazana po 227 dniach od daty wpływu decyzji SKO utrzymującej w mocy decyzję ZDiM. Również z opóźnieniem, po upływie 525 dni od jej przekazania przez WZPD, wprowadzono do urzędzeń księgowych decyzję⁵³ z dnia 29.11.2017 r. na kwotę 9295,60 zł. Według wyjaśnień Naczelnik WBiK przyczyną odległego terminu zaksięgowania było zawierzenie dokumentu przez pracownika księgowości.

(akta kontroli tom I str. 783-834, tom II str. 438-502, 676-692, 708-742, tom IV str. 584-589)

OCENA CZĄSTKOWA

Poddane kontroli NIK decyzje na zajęcie pasa drogowego były wydawane terminowo, zgodnie z zasadami określonymi w Kpa. Ustalone stawki opłat były zgodne z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym zaniżono opłatę o 4927,28 zł. Gromadzone dochody budżetowe odprowadzono w obowiązujących terminach na rachunek Miasta. Nieprawidłowe było natomiast niewaloryzowanie stawek czynszu ustalonych w umowach dzierżawy gruntów znajdujących się w pasach drogowych dróg publicznych. Powyższe skutkowało zaniżeniem w okresie objętym kontrolą NIK wpływów z czynszu o kwotę 10 311,48 zł. We wszystkich umowach obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK zostały zawarte postanowienia przewidujące fakultatywną waloryzację stawek czynszu zamiast obligatoryjnej, której wymagały przepisy zarządzenia Prezydenta Miasta Lublin. Kontrola NIK wykazała również przypadki nieterminowego przekazywania decyzji administracyjnych do WBiK oraz opóźnień w ich ewidencjonowaniu w urzędzeniach księgowych. Niezgodnie z przyjętą klasyfikacją budżetową zaksięgowano kwotę 16 340,70 zł. W ZDiM prowadzono działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego, które polegały na kierowaniu do dłużników upomnień i wystawianiu tytułów wykonawczych. W I półroczu 2021 r. wstrzymano wystawianie tytułów wykonawczych ze względu na prace nad aktualizacją systemu informatycznego. NIK ocenia powyższe jako nieprawidłowe, zwracając uwagę na możliwość

⁵¹ PD-ZE.4100.302.2018.

⁵² PD-ZE.4103.51.2020.

⁵³ PD-ZE.4103.159.2017.

przekazywania tych dokumentów drogą pocztową, gdy droga elektroniczna z przyczyn technicznych nie jest możliwa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Monitorowanie pasa drogowego

3.1. W ZDiM nie opracowano procedury monitoringu pasa drogowego, określającej m.in. terminy lub częstotliwość objazdów sieci drogowej, sposoby sprawdzenia prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że liczba wydawanych decyzji jest ogromna i mimo że objazdy i kontrole pasów drogowych odbywają się codziennie (w miarę możliwości i dostępności samochodu służbowego) przy udziale dwóch pracowników WZPD, nie zawsze udaje się skontrolować zaplanowane do kontroli zajęcia pasa drogowego. W zależności od wydanych aktualnie decyzji kontrolowana jest prawidłowość prowadzenia szczególnie większych robót liniowych. Podczas tych objazdów rejestrowane są także ewentualne zajęcia pasa drogowego bez stosownego zezwolenia zarządcy drogi. Po zakończeniu robót zgodnie z wydaną decyzją wykonawca zgłasza pas drogowy do odbioru. Odbiory pasów drogowych dokonywane były również w czasie wyjazdów służbowych – podczas pandemii wirusa SARS-COV-2 bez udziału wykonawcy. Pozytywny odbiór pasa drogowego kwitowany był protokołem odbioru.

(akta kontroli tom II str. 326-334)

W badanym okresie przeprowadzono łącznie 445 kontroli pasa drogowego dróg publicznych, w tym: 160 w 2019 r., 203 w 2020 r. i 82 w I półroczu 2021 r. Stwierdzono łącznie 51 nielegalnych zajęć pasa drogowego, z tego: 24 w 2019 r., 23 w 2020 r. i cztery w I półroczu 2021 r. Ponadto przeprowadzono 667 kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego, w tym: 240 w 2019 r., 304 w 2020 r. i 123 w I półroczu 2021 r.

W trakcie kontroli prowadzonych przez WZPD stwierdzono przekroczenia terminu lub powierzchni zajęcia pasa drogowego. Skutkowało to naliczeniem opłat karnych. W 2019 r. odnotowano 15 decyzji karnych, a w 2020 r. - trzy. W I półroczu 2021 r. nie ujawniono tego rodzaju nieprawidłowości. Wydanie decyzji karnej było poprzedzone czynnościami związanymi z udokumentowaniem nielegalnego zajęcia pasa drogowego, tj. sporządzeniem protokołu (notatka służbowa) zawierającego m.in. zajęta powierzchnię, datę zajęcia oraz wysokość naliczonej opłaty karnej za jeden dzień zajęcia pasa drogowego. Po sporządzeniu protokołu wszczynano postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji karnej.

(akta kontroli tom II str. 326-334, 361-662, 799)

Analiza 15 protokołów z kontroli stwierdzającej nielegalne zajęcie pasa drogowego wykazała, że każdorazowo wszczynane były postępowania administracyjne (wezwanie strony do złożenia wyjaśnień na ww. okoliczność), zakończone decyzją karą.

(akta kontroli tom II str. 361-662)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK przy udziale dwóch pracowników WZPD przez osiem dni⁵⁴ oględziny 18 dróg (ulic) o łącznej długości 24,070 km (4,05% wszystkich dróg publicznych zarządzanych przez Prezydenta Miasta Lublin wg stanu na dzień 30.06.2021 r.), w tym: sześć odcinków dróg wylotowych⁵⁵ z miasta o łącznej długości 17,604 km, sześć odcinków dróg śródmiejskich⁵⁶ o łącznej

⁵⁴ W dniach 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 i 24 czerwca 2021 r.

⁵⁵ Ulice: Abramowicka, Turystyczna, Zembrzycka, Nałęczowska oraz al.: Kraśnicka, Warszawska.

⁵⁶ Ulice: Rynek, Grodzka, Chopina Fryderyka, Okopowa, Peowiaków, Żołnierzy Niepodległej.

długości 2,127 km, oraz sześć ulic położonych w strefie mieszkalnej⁵⁷ o łącznej długości 4,339 km, wykazały, że na ww. odcinkach dróg znajdowały się następujące obiekty:

1) reklamy zwykłe: łącznie 171 szt. o powierzchni 508,36 m², w tym tylko jedna reklama o pow. 1,20 m² posiadała zgodę ZDiM na umieszczenie jej w pasie drogowym, 170 szt. reklam o łącznej pow. 507,16 m² nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Przy zastosowaniu w dniu przeprowadzenia oględzin stawek opłat za samowolne zajęcie pasa drogowego (3,00 zł lub 4,00 zł za 1 m² powiększonych dziesięciokrotnie) zgodnych z uchwałami Rady Miasta Lublin dot. opłat za zajęcie pasa drogowego, łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień dla ww. 170 szt. reklam o pow. 507,16 m² wyniosłaby 17 735,20 zł;

2) reklamy - szyldy: łącznie 177 szt. o powierzchni 175,31 m², w tym żadna reklama nie posiadała zgody ZDiM na umieszczenie jej w pasie drogowym, 171 szt. reklam o łącznej pow. 168,79 m² nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień (opłata zwykła wynosiła 1,00 zł za umieszczenie przez jeden dzień 1 m² reklamy na wszystkich kategoriach dróg) dla ww. 171 szt. reklam o pow. 168,79 m² wyniosłaby 1687,90 zł;

3) reklamy zamocowane na barierach, urządzeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego: łącznie osiem szt. o powierzchni 7,49 m², w tym żadna reklama nie posiadała zgody ZDiM na umieszczenie jej w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień (opłata zwykła wynosiła 10 zł za umieszczenie przez jeden dzień 1 m² reklamy na wszystkich kategoriach dróg) dla ww. 8 szt. reklam o pow. 7,49 m² wyniosłaby 749,00 zł;

4) fundamenty pod reklamy o łącznej powierzchni 136,44 m², w tym tylko jedna budowla o pow. 1,00 m² fundamentu posiadała zgodę ZDiM na umieszczenie jej w pasie drogowym, 135,44 m² fundamentów nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień (opłata zwykła wynosiła 0,10 zł lub 0,20 zł w zależności od kategorii drogi za umieszczenie przez jeden dzień 1 m² fundamentu) dla ww. 135,44 m² wyniosłaby 235,67 zł;

5) ogródki restauracyjne: łącznie 36 szt. o łącznej powierzchni 1469,31 m², w tym 29 ogródków o pow. 1220,29 m² posiadało zgodę ZDiM na umieszczenie ich w pasie drogowym, 7 ogródków o łącznej pow. 249,02 m² nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień (opłata zwykła wynosiła 0,01 zł za umieszczenie przez jeden dzień 1 m² ogródka restauracyjnego na wszystkich kategoriach dróg) dla ww. 7 ogródków o pow. 249,02 m² wyniosłaby 24,90 zł;

6) kontenery budowlane: łącznie siedem szt. o łącznej powierzchni 9,84 m², w tym żaden kontener nie posiadał zgody ZDiM na umieszczenie go w pasie drogowym. Łączna wartość opłat karnych za samowolne zajęcie pasa drogowego przez jeden dzień (opłata zwykła wynosiła 1,00 zł za umieszczenie przez jeden dzień kontenera o pow. 1 m² dla dróg gminnych na których się znajdowały) dla ww. 7 kontenerów o pow. 9,84 m² wyniosłaby 98,40 zł;

7) kontenery na odpady komunalne o pojemności 120 litrów – 79 szt. o pow. 19,75 m², 240 litrów - 93 szt. o pow. 38,17 m² i 1100 litrów - 19 szt. o pow. 24,11 m²

⁵⁷ Ulice: Romera Eugeniusza, Kowalska, Curie-Skłodowskiej Marii, Gliniana, Powstania Styczniowego, Czeremchowa.

oraz jeden budowlany o pow. 6,30 m², łącznie 192 szt. o łącznej powierzchni 88,33 m². W wyniku pozyskania informacji od firm odbierających odpady od mieszkańców Lublina, ustalono że ww. kontenery na odpady były wystawione w dniu odbierania odpadów, co było zgodne z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin⁵⁸;

8) inne obiekty (automat do napojów, donice z kwiatami, zaplecze budowy) - łącznie 42 szt. o łącznej powierzchni 285,56 m², w tym sześć szt. o pow. 179,79 m² posiadało zgodę ZDiM na umieszczenie ich w pasie drogowym, 36 szt. o łącznej pow. 105,77 m² nie posiadało zgody na umieszczenie ich w pasie drogowym. Przy zastosowaniu w dniu przeprowadzenia oględzin obowiązujących stawek opłat za samowolne zajęcie pasa drogowego łączna wartość opłat karnych przez jeden dzień dla ww. 36 szt. obiektów o łącznej pow. 105,77 m² wyniosłaby 160,40 zł.

Oględziny 24,070 km dróg (4,05% zarządzanych dróg publicznych) wykazały, że przychody w ciągu dnia z tytułu umieszczenia w pasie drogowym różnego rodzaju obiektów (reklam, ogródków restauracyjnych) posiadających zgodę ZDiM wynosiły 186,60 zł, podczas gdy z powodu samowolnego umieszczenia obiektów w pasie drogowym utracono dziennie przychody w łącznej wysokości 21 626,69 zł (opłata karna).

(akta kontroli tom I str. 143-165, 212, tom III str. 1-809, tom IV str. 1-202, 207, 591-593)

Oględziny 15 miejsc przywracania pasa drogowego do stanu pierwotnego wykazały, że w dwóch przypadkach spośród 15 kontrolowanych stwierdzono uchybienia. Na ul. Jemiolowej wystąpiło wyplukanie spoiny w kostce brukowej przy połączeniu zjazdu z nawierzchnią jezdni, natomiast na ul. Stefana Batorego - spekanie asfaltu i zaniżenie spoiny łączącej zjazd z nawierzchnią jezdni. Ponadto w jednym przypadku (ul. Granitowa) w dniu 2.07.2021 r. podczas przeprowadzonych oględzin były prowadzone roboty budowlane związane z budową węzła przesiadkowego. Protokół odbioru z dnia 25.05.2021 r. potwierdzał przywrócenie pasa drogowego do stanu pierwotnego po wykonaniu elektroenergetycznych linii kablowych zgłoszonych do odbioru w dniu 13.05.2021 r.

(akta kontroli tom IV str. 234-269)

Decyzje dotyczące zajęcia pasa drogowego, zezwalające na prowadzenie robót w pasie drogowym wraz z naruszeniem struktury pasa drogowego zawierały zobowiązanie wykonawcy robót do przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu. Warunek ten wpisany był do decyzji zezwalających na umieszczenie reklam i obiektów budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 551-700)

3.2. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 1.264 kontrole odtworzenia pasa drogowego, w tym: w 2019 r. - 514 kontrole odtworzenia pasa drogowego po wydanych zezwoleniach, w 2020 r. - 616 kontrole, w I półroczu 2021 r. - 134 kontrole. Po przeprowadzeniu kontroli spisywano protokół odbioru pasa drogowego, z tym że w tym okresie sporządzono 74 protokoły warunkowe, z tego w 2019 r. - 24, w 2020 r. - 40 oraz do 4.06.2021 r. - 10. Protokoły warunkowe sporządzane były w sezonie zimowym, najczęściej od 1 listopada do 31 marca, z uwagi na niemożność przywrócenia terenów zielonych do stanu poprzedniego.

(akta kontroli tom II str. 326-334)

⁵⁸ Obwieszczenie nr 4/XL/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin. (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 2018 r. poz. 1017).

Dyrektor ZDiM w wyjaśnieniach dotyczących podejmowania działań po stwierdzeniu nieprzywrócenia pasa drogowego do jego poprzedniej użyteczności stwierdził, że dotychczas nie zdarzyły się sytuacje nieodtworzenia pasa drogowego po wydanych zezwoleniach. Były natomiast sytuacje, gdzie po zgłoszeniu pasa drogowego do odbioru i wizji lokalnej w terenie okazało się, że jego odtworzenie jest niezadowalające. W takim przypadku instruowano wykonawcę robót, jakich konkretnych poprawek należy dokonać w celu uzyskania protokołu odbioru. Po wykonaniu poprawek przez wykonawcę pas ponownie był zgłaszany do odbioru. Takich sytuacji było w pięć w 2020 r. i tyle samo w 2021 r. Nie jest możliwe określenie liczby dokonanych poprawek i ponownego zgłoszenia pasa drogowego do odbioru w 2019 r. z uwagi na fakt, iż zgodnie z zapisami w decyzji na zajęcie pasa drogowego zgłoszenia takiego dokonywano telefonicznie. Dopiero od 2020 r. zgłoszenie pasa drogowego do odbioru odbywa się w formie pisemnej.

Występowały też przypadki zapadania się nawierzchni chodników lub jezdni z powodu wad ukrytych po dokonanych odbiorze. Zgodnie z zapisami protokołu odbioru wykonawca, odpowiadając na monity telefoniczne lub oficjalne wezwania do naprawy, przystępował do uporządkowania pasa drogowego. Taka sytuacja miała miejsce w 2020 r., gdzie wykryto awarię sieci kanalizacji deszczowej po dokonanych przewierceniach związanych z wykonaniem tymczasowego przyłącza energetycznego do zasilania placu budowy. Pozostałe przypadki nie były ewidencjonowane z uwagi na mały zakres uszkodzeń (punktowe zapadnięcia w chodnikach). Zapadnięcia zgłaszane były telefonicznie (lub zauważone podczas objazdów w terenie), również telefonicznie kontaktowano się z wykonawcą robót celem dokonania naprawy. Po dokonaniu naprawy przeprowadzano wizje w terenie celem oceny jakości wykonanych robót.

(akta kontroli tom II str. 326-334, 748-759)

3.3. Przeprowadzone w dniu 21.06.2021 r. oględziny jednego z wybranych odcinków drogi publicznej (al. Kraśnickiej) spośród 18 poddanych oględzinom wykazały, że w związku z przebudową odcinka drogi (węzeł przesiadkowy) wystąpiły miejsca grożące niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstaniem znacznej szkody w mieniu. Stwierdzono wykonanie wykopów bez zabezpieczenia, tj.: 1) wykop o wym. 2,2 m x 2,50 m i głębokości 1,9 m, 2) wykop o wym. 2,5 m x 2,10 m i głębokości 0,3 m - zabezpieczono tylko pręsem metalowym położonym na ziemi bez dodatkowego oznakowania, 3) wykop pod zatokę przystankową o wym. 31,0 m dł., od 0,3 m do 0,5 m szer. i od 0,3 m do 0,6 m głębokości, 4) dwa wykopy o wym. 2,0 m x 2,10 m i głębokości 0,5 m, 5) roboty ziemne dot. budowy chodnika i zatoki przystankowej nie zostały zabezpieczone - brak zabezpieczenia wykopów głębokich o wym. 32 m x 1,5 m i głębokości 0,6 m. Ponadto stwierdzono, że nie wszystkie odcinki drogi w miejscu wykonywania prac drogowych zostały zabezpieczone przez postawienie tablic kierujących (U-21) zgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu.

Poinformowany o powyższych zagrożeniach na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK Dyrektor ZDiM podjął natychmiastowe działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz zminimalizowania zagrożeń na terenie i wokół ww. inwestycji.

(akta kontroli tom III str. 284-289, 332-333, tom IV str. 203-233)

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że w ZDiM nie występowały przypadki umieszczenia w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych. Jednakże w razie ich wystąpienia procedura postępowania w takim przypadku polega na natychmiastowym usunięciu zagrożenia przez służby podległe ZDiM, a ewentualnie w dalszej kolejności prowadzenie postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niewystarczająca kontrola zajętości pasa drogowego w zakresie samowolnego umieszczenia w nim obiektów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami. Oględziny 16 odcinków dróg o łącznej długości 24,07 km (4,05% dróg publicznych zarządzanych przez ZDiM) wykazały, iż tylko 36 obiektów posiadało zgodę Zarządu na zajęcie pasa drogowego, a 399 obiektów takiej zgody nie posiadało. Opłata karna w wymiarze dziennym, związana z nielegalnym zajęciem pasa drogowego, w ww. przypadkach wyniosłaby 21 626,69 zł.

Dyrektor ZDiM wyjaśnił, że zajęcie pasa drogowego w 171 przypadkach dotyczyło szyldów reklamowych w śródmieściu Lublina. Zarząd nie podejmował w tym zakresie żadnych działań z uwagi na przygotowywaną m. in. przez Miejskiego Konserwatora Zabytków tzw. ustawę krajobrazową, mającą na celu ograniczenie i usystematyzowanie reklam występujących w przestrzeni miejskiej. W przypadku reklam wielkoformatowych duża część z nich posadowiona była na terenie prywatnym, z tym że część tablicy reklamowej przekraczała obrys działki, na której była posadowiona. Dyrektor ZDiM poinformował, że podjął już działania administracyjne związane z wyszczególnionym w tabeli nielegalnym zajęciem pasa drogowego przez reklamy.

(akta kontroli tom I str. 212, tom III str. 1-809, tom IV str. 1-202, 584-593)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDiM podejmował niewystarczające działania w zakresie monitorowania sieci drogowej w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego, głównie poprzez umieszczenie reklam. W latach 2019-2021 (I półrocze) Zarząd przeprowadził 445 kontroli pasa drogowego, z których 51 zakończyło się wydaniem decyzji karnych. Z kolei oględziny przeprowadzone przez NIK na drogach stanowiących 4,05% sieci zarządzanej przez ZDiM wykazały natomiast, że tylko 36 obiektów posiadało zgodę Zarządu na umieszczenie w pasie drogowym, natomiast, aż 399 obiektów takiej zgody nie posiadało. Pracownicy WZPD monitorowali prowadzenie robót w pasie drogowym oraz dokonywali odbiorów miejsc przywracania pasa drogowego do stanu pierwotnego po wykonanych pracach.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie dzienników objazdów dróg oddzielnie dla każdej kategorii drogi oraz dokumentowanie w nich systematycznych i doraźnych objazdów dróg prowadzonych na zasadach określonych w ZDiM.
2. Poinformowanie NIK o zawarciu aneksów do umów dzierżawy gruntów w pasach drogowych w zakresie związanym z waloryzacją stawek czynszu, zgodnie z deklaracją Dyrektora ZDiM.
3. Ewidencjonowanie dochodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową.
4. Dokonanie analizy decyzji nr PD-ZE.4103.147.2019 z dnia 2.01.2020 r. pod kątem możliwości uzyskania od strony opłaty według prawidłowej stawki.
5. Przekazywanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi ZDiM na bieżąco i zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi decyzji administracyjnych dotyczących zajęcia pasa drogowego, a także dokumentów dotyczących egzekwowania opłat.
6. Przekazywanie tytułów wykonawczych organom egzekucyjnym drogą pocztową w sytuacji długotrwałych problemów technicznych uniemożliwiających wykorzystanie systemu informatycznego.

7. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności kontroli w celu przeciwdziałania samowolnemu zajęciu pasa drogowego.
8. Wykorzystanie ustaleń oględzin przeprowadzonych przez NIK z udziałem pracowników Zarządu dotyczących nielegalnego zajęcia pasa drogowego oraz poinformowanie NIK o liczbie i wartości ustalonych kar oraz skuteczności ich egzekwowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, 20 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Jerzy Bielak
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis