



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.009.01.2021

Marcin Szwarc
Dyrektor
Zarządu Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie
ul. Ryszarda Knosały 3/5B, 10-015 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 – Zarządzanie pasem drogowym w miastach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarządu Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie ul. Ryszarda Knosały 3/5B, 10-015 Olsztyn (dalej: Zarząd lub ZDZiT).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Szwarz – Dyrektor ZDZiT od 3 września 2019 r. Wcześniej dyrektorem Zarządu był Jerzy Roman (od 15 sierpnia 2013 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 czasu zakończenia kontroli) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/74/2021 z 28 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDZiT, jako zarządca dróg na terenie Miasta Olsztyna rzetelnie i efektywnie zarządzał pasem drogowym. W okresie objętym kontrolą ZDZiT był należycie przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji tych zadań. W Zarządzie prowadzono bowiem szczegółową ewidencję wszystkich zarządzanych dróg publicznych oraz dysponowano mapami technicznymi z określonymi granicami pasa drogowego. W związku z tym nie zachodziła konieczność zwracania przez ZDZiT wniesionych opłat lub kar z powodu nieokreślenia granic pasa drogowego. Zadania dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobierania opłat i kar pieniężnych realizowane były przez Wydział Zajęcia Pasa Drogowego, składający się z 7 pracowników, w tym z kierownika Wydziału.

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydawane były terminowo i zawierały zapisy wymagane dla decyzji administracyjnych, a naliczone opłaty były zgodne z obowiązującymi przepisami. Zarząd monitorował także przestrzeganie warunków określonych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego, poprzez kontrole i odbiory dokonanych prac oraz dokonywanie odbioru prac dotyczących przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. W ZDZiT nie legalizowano samowolnego zajęcia pasa drogowego poprzez wsteczne naliczanie opłat takich jak za prawidłowe zajęcie tego pasa. Zgodnie z przepisami Zarząd nakładał kary za

¹ Dla realizacji celów kontroli wykorzystano również dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, ewidencjonował decyzje o nałożeniu kar pieniężnych, a w drodze postępowania administracyjnego sprawdzał, czy doszło do zwolnienia nielegalnie zajętego pasa. Podejmowano także skuteczne działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nie regulujących terminowo należności, zarówno z tytułu opłat, jak i kar pieniężnych.

Pomimo niskiej obsady kadrowej Wydziału Zajęcia Pasa Drogowego monitorowano sieć drogową, także w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Oględziny wybranych dróg, przeprowadzone w toku kontroli NIK, ujawniły jednak 21 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, których wcześniej nie wykryto. W ocenie NIK, taka sytuacja wskazuje na to, że stosowany przez ZDZiT system monitorowania dróg nie w pełni pozwala na sprawne i bieżące ujawnianie przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat

1.1. W okresie objętym kontrolą długość zarządzanej przez ZDZiT sieci dróg nie zmieniała się i wynosiła 401,637 km.

W ZDZiT nie było wewnętrznych regulaminów i procedur dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i nakładania kar za jego nielegalne zajęcie. Zezwolenia takie wydawane były w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵, ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁷, które określają procedury postępowania, wymagania jakie winien spełniać wniosek o zajęcie pasa drogowego oraz sposób naliczania opłat i kar. W oparciu o te przepisy przygotowano zostały formularze wniosków, które były na bieżąco dostosowywane do potrzeb i zmieniających się przepisów.

(akta kontroli str. 5-7)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Zarządowi⁸ przyporządkowano zadania dotyczące realizacji poboru opłat, nakładania poboru i ewidencjonowania kar. I tak, w zakresie działania:

- Wydziału Zajęcia Pasa Drogowego (dalej: „Wydział”) było m.in.: wydawanie decyzji zezwalających i ustalających opłatę za zajęcie pasa drogowego, wydawanie decyzji wymierzających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych oraz prowadzenie ewidencji wydanych decyzji i zawartych umów;
- Wydziału Księgowości – m.in. prowadzenie ewidencji należności i zobowiązań;
- Wydziału Windykacji – m.in. prowadzenie windykacji opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, weryfikowanie, ewidencjonowanie, rejestrowanie i generowanie wszelkiej dokumentacji dotyczącej zobowiązań dłużników.

(akta kontroli str. 19-64)

⁴ 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.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

⁶ Dz. U z 2020 r. poz. 470 ze zm.

⁷ Dz. U z 2016 r. Nr 1264

⁸ W okresie objętym kontrolą funkcjonowały regulaminy wprowadzone zarządzeniami Dyrektora z dnia 16 listopada 2018 r., z 1 października 2019 r. i z 15 marca 2021 r.

Informacje dotyczące konieczności uzyskiwania zezwolenia na zajęcie dokonywane w granicach pasa drogowego były dostępne na stronie internetowej ZDZiT (www.zdzit.olsztyn.eu). W zakładce dotyczącej dróg i mostów, w pozycji „zajęcie pasa drogowego” umieszczono mapę dróg będących w zarządzie ZDZiT, obowiązujące przepisy i tryb postępowania przy staraniu się o zezwolenie oraz wzory wniosków, w formie możliwej do pobrania i edycji przez wnioskującego.

(akta kontroli str. 65-74)

Informacje o nielegalnym zajęciu pasa drogowego pozyskiwane były, w większości przypadków, przez pracowników Wydziału Zajęcia Pasa Drogowego podczas dokonywania w terenie innych czynności służbowych związanych z zajęciem pasa drogowego, podczas realizacji innych czynności wyjazdowych (kontrola w toku postępowań o nałożenie kary pieniężnej lub kontrola zainstalowanych reklam). Pracownicy innych wydziałów Zarządu (Wydziału Oczyszczania, Wydziału Utrzymania Dróg i Drogowych Obiektów Inżynierskich, Wydziału Zieleni etc.) realizujący zadania na terenie Miasta zostali poinformowani o konieczności zwracania uwagi na zdarzenia tego rodzaju. Informacje w tym zakresie przekazywane były także do ZDZiT przez mieszkańców i Straż Miejską.

(akta kontroli str. 6-7)

W Wydziale prowadzony był elektroniczny rejestr⁹ wydanych decyzji o udzieleniu zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zawierał on m.in.: numer wniosku o zajęcie pasa drogowego, nazwę wnioskodawcy, kategorię drogi, której dotyczy, cel i termin zajęcia oraz numer decyzji. W kategorii „cel zajęcia” można było wyodrębnić pozycje dotyczące sieci i urządzeń telekomunikacyjnych.

(akta kontroli str. 75-76)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odwołań od decyzji o odmówieniu lub zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego. W przypadku decyzji nakładających karę pieniężną liczba odwołań wynosiła odpowiednio:

- 2 na 65 decyzji w 2019 r., z czego SKO uchyliło w 2020 r. 1 decyzję (z powodu nierozważenia możliwości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w trybie art. 189 f Kpa),
- 20 na 56 decyzji w 2020 r., z czego SKO uchyliło 3 decyzje, w tym jedną po ponownym rozpatrzeniu decyzji z 2019 r. Powodami uchylenia tych decyzji było: nierozważenie możliwości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, uchybienie terminu zawiadomienia strony o przeprowadzeniu dowodu z oględzin, brak rozważenia, czy nie zachodzi przedawnienie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Na dzień 5 sierpnia 2021 r. wszystkie przypadki, w których uchylono decyzje, były w trakcie ponownego rozpatrywania.
- 7 na 57 decyzji wydanych w I połowie 2021 r., z czego SKO uchyliło 1 decyzję (z powodu nierozważenia możliwości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w trybie art. 189 f Kpa). W tym przypadku ponownie wymierzono karę pieniężną.

(akta kontroli str. 77-113)

1.2. ZDZiT prowadził, w formie elektronicznej przy użyciu systemu EDION, ewidencję wszystkich dróg publicznych w Olsztynie będących w jego zarządzie. Zawierała ona kategorię i numer drogi, identyfikator odcinka i jego kilometraż, nazwy ulic w ciągu drogi, przebieg (od - do), klasę drogi, liczbę jezdni i pasów oraz nośność.

⁹ W elektronicznym systemie EDION

Na terenie Olsztyna zaewidencjonowano¹⁰: 295,8 km dróg gminnych (573 ulice), 16,4 km dróg powiatowych (8 ulic), 31 km dróg wojewódzkich (14 ulic), 8,5 km dróg krajowych (9 ulic) i 50 km dróg wewnętrznych należących do miasta.

ZDZiT korzystał z Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna (MSiPMO). Był to oficjalny internetowy serwis Urzędu Miasta umożliwiający prezentację i prostą edycję danych geograficznych wraz z generowaniem raportów. Dostępne są w nim m.in. takie moduły jak: plan miasta, zabytki, plany miejscowe, mapa zasadnicza, która umożliwia prezentację mapy zasadniczej wraz z dodatkowymi samodzielnie wybieranymi warstwami, jak np.: ortofotomapa (zdjęcie lotnicze), mapa własności i władania (możliwość sprawdzenia własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu). Istnieje również opcja wygenerowania raportu własnościowego do użytku służbowego. System umożliwiał wydruk wybranego odcinka drogi z zaznaczonymi granicami pasa drogowego.

(akta kontroli str. 5, 114-125)

Analiza dokumentacji i map 16 odcinków wybranych ulic¹¹ o łącznej długości 26,2 km, wykazała, że:

- na wszystkich mapach określono granice pasa drogowego;
- wszystkie te odcinki posiadały książki objazdu;
- wszystkie posiadały książki drogi z wpisami dotyczącymi przeglądów rocznych i pięcioletnich (od oddania do użytkowania jednej z dróg nie minęło jeszcze 5 lat).

(akta kontroli str. 126-174)

1.3. W okresie objętym kontrolą nie dochodziło do przypadków uchYLENIA decyzji zarządcy drogi z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego. W związku z tym, nie zachodziła konieczność zwrotu wniesionych opłat lub kar.

(akta kontroli str. 77-113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

ZDZiT był należycie przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji tych zadań. W Zarządzie prowadzono bowiem szczegółową ewidencję wszystkich zarządzanych dróg publicznych oraz dysponowano mapami technicznymi z określonymi granicami pasa drogowego. W związku z tym nie zachodziła konieczność zwracania przez ZDZiT wniesionych opłat lub kar z powodu nieokreślenia granic pasa drogowego. Zadania dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobierania opłat i kar pieniężnych realizowane były przez Wydział Zajęcia Pasa Drogowego, składający się 7 pracowników, w tym z kierownika Wydziału.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. ZDZiT w latach 2019-2021 (do końca czerwca) wydał odpowiednio: 1170, 1345 i 804 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W tym okresie złożono odpowiednio: 1233, 1398 i 880 wniosków.

(akta kontroli str. 5)

¹⁰ Wg stanu na 30 czerwca 2021 r.

¹¹ Po 4 odcinki DK 51, dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Analiza 12 wniosków, które nie zostały rozpatrzone pozytywnie¹² wykazała, że decyzje w tych sprawach wydane zostały terminowo, zaś powody wydania decyzji odmownych były następujące: wsteczny termin zajęcia pasa drogowego (2 przypadki), brak uzupełnienia formalnego wniosku (w 7 przypadkach), pozostawianie reklamy w pasie drogowym pomimo wniosku o skrócenie okresu zajęcia (2 przypadki) oraz niezgodne z wytycznymi rozmiary ogródka restauracyjnego.

(akta kontroli str. 175-187)

Analiza 32 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego¹³ wykazała, że:

- decyzje te wydane zostały terminowo,
- opłaty naliczono zgodnie z przepisami¹⁴, a decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w art. 107 Kpa,
- zezwolenia uwzględniały wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 188-215)

Dodatkowa analiza terminów wydawania decyzji obejmująca 812 decyzji wydanych w 7 miesiącach okresu objętego kontrolą (maj, sierpień i listopad 2019 r., marzec, czerwiec i wrzesień 2020 r. oraz styczeń 2021 r.) wykazała, że:

- decyzje wydawano w terminie od 1 do 41 dni;
- w terminie powyżej 30 dni wydano 41 decyzji, z czego 33 w styczniu 2021 r. z powodu pandemii COVID-19;
- nie stwierdzono decyzji wydawanych w terminie powyżej 60 dni;
- średnia arytmetyczna liczby dni od złożenia wniosku do wydania decyzji w ww. miesiącach wynosiła odpowiednio: 6,84 dnia; 4,69; 4,93; 5,77; 6,69; 7,67 i 17,48.

(akta kontroli str. 216-231)

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków odnotowano jedną skargę związaną z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (złożoną w 2021 r.). Dotyczyła ona postępowania w sprawie korzystania z miejsca postojowego na prawach wyłączności, pomimo wygaśnięcia ważności decyzji i niewystąpienia przez użytkownika z wnioskiem o jej przedłużenie. Skargę rozpatrzone terminowo (w ciągu 23 dni) i uznano za bezzasadną.

(akta kontroli str. 232-238)

2.2. W okresie objętym kontrolą ZDZiT zawarł jedną umowę na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. W 2019 r., w wyniku przetargu, wyłoniono dzierżawcę 86 słupów ogłoszeniowych będących własnością Miasta Olsztyna i zlokalizowanych na terenie miasta. Umowę zawarto na okres trzech lat, tj. od 1 marca 2019 r. do 28 lutego 2022 r. Ustalony w drodze przetargu miesięczny czynsz dzierżawny wynosił 7009,16 zł netto. Umowa przewidywała waloryzację czynszu dzierżawnego na początku każdego roku o roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa GUS.

W związku z sytuacją pandemiczną COVID-19, na wniosek dzierżawcy, za zgodą Prezydenta Olsztyna, aneksem nr 1 do umowy z 15 czerwca 2020 r. obniżono czynsz dzierżawny do 3585,19 zł netto w okresie od 1 do 31 marca 2020 r. oraz do 0,00 złotych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2020 r.

¹² 4 z pierwszej połowy 2019 r., 4 z drugiej połowy 2020 r. i 4 z 2021 r.

¹³ Pierwsze 4 decyzje wydanych w styczniu, czerwcu i wrześniu każdego roku objętego kontrolą

¹⁴ Uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia wysokości stawek za zajęcie 1 m² pasa drogowego na terenie Miasta Olsztyn z: 27 października 2004 r., 25 maja 2011 r., 25 września 2013 r., 26 lutego 2020 r., 27 maja 2020 r., 26 maja 2021 r.

Aneksem nr 2 z 19 marca 2021 r.¹⁵ miesięczny czynsz dzierżawny za okres od 1 października do 31 grudnia 2020 r. obniżono do kwoty 717,04 zł netto.

(akta kontroli str. 5, 239-267)

2.3. W okresie objętym kontrolą ZDZiT wydał łącznie 178 (65 w 2019 r, 56 w 2020 r. i 57 w I poł. 2021 r.)¹⁶ decyzji nakładających kary za samowolne zajęcie pasa drogowego na kwotę 377,9 tys. zł (103,1 tys. zł w 2019 r, 147,3 tys. zł w 2020 r. i 127,5 tys. zł w I poł. 2021 r.)

(akta kontroli str. 5)

W Wydziale prowadzono elektroniczną ewidencję decyzji nakładających karę za zajęcie pasa drogowego, z podziałem na decyzje dotyczące reklam, kiosków w pasie drogowym oraz robót, infrastruktury technicznej i zajęć na prawach wyłączności. Ponadto Wydział Księgowości prowadził ewidencję należności, z której możliwe było wyodrębnienie tych, które dotyczyły kar za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 268-310)

Analiza 25 nałożonych kar wykazała, że:

- decyzje były wydawane po wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania administracyjnego obejmującego zgromadzenie i analizę dowodów,
- w trakcie postępowania w każdym przypadku przeprowadzono co najmniej jeden raz oględziny oraz od 2 do 36 kontroli w celu udokumentowania ciągłości zajęcia pasa drogowego,
- kary zostały naliczone zgodnie z przepisami, tj. w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej wg. obowiązujących stawek,
- decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w art. 107 kpa,

(akta kontroli str. 311-340)

W przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia wszczynane były postępowania administracyjne, kończące się wymierzeniem kary pieniężnej za okres do czasu uzyskania zezwolenia na jego zajmowanie, bądź do czasu zaprzestania zajęcia (zwolnienia). W czasie trwania postępowania prowadzone były kontrole, z których sporządzane były protokoły.

W przypadku reklam wszczynane były jednocześnie dwa postępowania: jedno w sprawie zajęcia bez zezwolenia, drugie – w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Jeżeli pas drogowy po usunięciu reklamy został przywrócony we właściwy sposób do stanu poprzedniego lub uzyskano zezwolenie na umieszczenie reklamy w pasie drogowym wówczas to drugie postępowanie było umarzane. W pozostałych przypadkach, jeżeli pas drogowy nie został przywrócony do stanu poprzedniego, mimo zakończonego postępowania w sprawie nielegalnego zajęcia, wówczas wszczynane było postępowanie w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. Kontrole pasa drogowego w miejscu zajęcia przeprowadzano przez cały okres prowadzonego postępowania.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin 5 lokalizacji (w tym trzech dotyczących reklam), w których stwierdzono nielegalne zajęcie pasa drogowego i wydano w 2021 r. decyzje nakładające kary pieniężne, stwierdzono usunięcie reklam w trzech lokalizacjach oraz przywrócenie zajętych powierzchni pasa drogowego do stanu poprzedniego.

(akta kontroli str. 6-18, 555-621)

¹⁵ Rozstrzygnięcie Prezydenta Olsztyna z 2 marca 2021 r.

¹⁶ Decyzje prawomocne

2.4. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku wydania decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego obejmującej okres sprzed złożenia wniosku, tj. z terminem wstecznym. Za ten okres, jeżeli miało miejsce zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, wymierzana była kara pieniężna.

(akta kontroli str. 6-7, 188-215)

W ZDZiT nie dochodziło do sytuacji odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez stosownego zezwolenia. W przypadkach uchylenia decyzji o nałożeniu kary przez SKO z uwagi na nierozważenie przez Zarząd możliwości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej (w trybie art. 189f k.p.a.) ZDZiT przeprowadzał postępowanie ponownie i wymierzał stosowną karę.

(akta kontroli str. 6-7, 77)

2.5. Łączna naliczona kwota dochodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w każdym roku objętym kontrolą (z uwzględnieniem decyzji i umów) wynosiła odpowiednio:

- 2 264,5 tys. zł w 2019 r.,
- 2 936,0 tys. zł w 2020 r.,
- 1 872,7 tys. zł w I połowie 2021 r.

Za samowolne zajęcie pasa drogowego nałożono kary w wysokości:

- 103,1 tys. zł w 2019 r.,
- 147,3 tys. zł w 2020 r.,
- 127,5 tys. zł w I połowie 2021 r.

Łączna kwota wpływów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego i ww. kar wyniosła:

- 2 288,8 tys. zł w 2019 r.,
- 2 925,3 tys. zł w 2020 r. (udzielono pomocy publicznej w kwocie 25,1 tys. zł¹⁷),
- 2 371,3 tys. zł w I połowie 2021 r. (udzielono pomocy publicznej w kwocie 19,4 tys. zł¹⁸).

(akta kontroli str. 5)

2.6. Egzekwowanie należności z tytułu kar i opłat za zajęcie pasa drogowego w ZDZiT należało do Wydziału Windykacji. Analiza 45¹⁹ przypadków windykacji kar lub opłat wykazała, że:

- do wszystkich zobowiązanych wysyłano upomnienia (4 dłużników uregulowało całą należność po otrzymaniu upomnienia);
- dla 41 zobowiązanych wystawiono tytuły wykonawcze i przekazano do organu egzekucyjnego;
- całą należność wyegzekwowano od 43 dłużników. Na dzień 3 sierpnia 2021 r. od jednego wyegzekwowano kwotę 618,93 zł²⁰ oraz od jednego nie wyegzekwowano długu w wysokości 3 585,33 zł. (tytuł wykonawczy z 23 czerwca 2021 r.).

(akta kontroli str. 341-369)

Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Olsztyna z 12 lutego 2016 r. w sprawie instrukcji wykonywania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej Miasta Olsztyna dochody z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego przekazywano do budżetu miasta, tj. do każdego 5, 10, 15, 20, 25 i ostatniego dnia każdego miesiąca.

(akta kontroli str. 370-554)

¹⁷ Dotyczy umowy opisanej w punkcie 2.2. niniejszego wystąpienia.

¹⁸ Jak wyżej.

¹⁹ Po 15 z każdego roku okresu objętego kontrolą

²⁰ Z kwoty 13,4 tys. zł długu, tytuł wykonawczy z 9 czerwca 2021 przekazany do właściwego urzędu skarbowego

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego były wydawane terminowo i zawierały zapisy wymagane przepisami Kpa, a naliczone opłaty były zgodne z uchwałami Rady Miasta Olsztyna. W jednostce nie legalizowano samowolnego zajęcia pasa drogowego. Jedyna umowa dzierżawy na zajęcie pasa drogowego zawierała zapisy dotyczące aktualizacji stawek, a opłata za zajęcie pasa drogowego została ustalona w drodze przetargu. ZDZiT zgodnie z przepisami nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia i ewidencjonował decyzje z tego tytułu. W przypadku ujawnienia samowolnego zajęcia pasa drogowego przeprowadzano również stosowne postępowanie administracyjne i sprawdzano, czy doszło do zwolnienia nielegalnie zajętego pasa. Zarząd podejmował skuteczne działania egzekucyjne w stosunku do dłużników nie regulujących terminowo należności.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie pasa drogowego

3.1. W Wydziale nie było procedur monitoringu pasa drogowego określających m.in. terminy lub częstotliwość objazdów sieci drogowej, sprawdzenie prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, kontrolę przywrócenia drogi do stanu poprzedniego itp.

Kierownik Wydziału wyjaśniła, że: „Przygotowane tego typu procedur dla sieci dróg o długości 351 km przy tak niskim zatrudnieniu byłoby niewykonalne. Mimo ich braku dokonywane są kontrole przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, czy prawidłowość realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.”

(akta kontroli str. 6-18)

W okresie objętym kontrolą Wydział przeprowadził odpowiednio 1380, 936 i 444 kontrole pasa drogowego. Były to kontrole: wykonania decyzji na zajęcie pasa drogowego, przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, a także kontrole wykonywane podczas postępowań o nałożenie kary pieniężnej oraz odbiory i kontrole stanu technicznego zainstalowanych reklam. W okresie 2019-2021 (do 30 czerwca) ujawniono odpowiednio 115, 102 i 131 nielegalnych zajęć pasa drogowego²¹.

(akta kontroli str. 5)

Analiza 15 protokołów kontroli²² wykazała, że:

- protokoły zawierały: datę, opis rodzaju zajęcia pasa drogowego, mapkę z naniesioną lokalizacją tego zajęcia oraz załącznik zdjęciowy,
- w 12 przypadkach wszczęte postępowanie zakończyło się decyzją o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości od 64,30 zł do 3 163,70 zł. Ukarani nie odwoływali się od decyzji;
- w trzech przypadkach, w których samowolne zajęcie ujawniono w 2021 r. sprawa była w toku.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 148 (66 w 2019 r., 67 w 2020 r. i 15 w I poł. 2021 r.) kontroli realizacji decyzji o zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego, w tym obejmujących powierzchnię i czas zajętości pasa drogowego.

(akta kontroli str. 5, 622-708)

²¹ Wydano 178 decyzji o nałożeniu kary finansowej, wśród których wystąpiły przypadki ujęcia w decyzji więcej niż jednej lokalizacji nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

²² Po 5 z każdego roku objętego kontrolą

W przypadku zajęcia pasa drogowego z przekroczeniem terminu lub powierzchni zajęcia wszczynane było postępowanie administracyjne oraz wymierzano karę pieniężną.

(akta kontroli str. 6-7)

W toku oględzin pasa drogowego wybranych odcinków 15²³ ulic Olsztyna o łącznej długości 28,6 km, będących w zarządzie ZDZiT, przeprowadzonych w dniach 24 czerwca - 1 lipca 2021 r. w obecności pracowników Wydziału, stwierdzono w pasie drogowym 25 obiektów nie wymagających zezwolenia, 49 obiektów posiadających zezwolenie oraz zlokalizowano 25²⁴ przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, tj.:

- w czterech lokalizacjach stwierdzono wykonywanie robót z przekroczeniem terminu określonego w zezwoleniu (dot. jednej decyzji);
- w jednej lokalizacji – przekroczenie powierzchni określonej w decyzji;
- 13 reklam (w tym 5 posadowionych poza pasem drogowym, które jednak częściowo znajdowały się nad pasem drogowym na szerokość od 30 do 150 cm). W trzech przypadkach Wydział prowadził już przed oględzinami postępowanie administracyjne w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego;
- jedno rusztowanie przy budynku;
- wygradzenie budynku po pożarze;
- dwa pojemniki na odpady budowlane typu Big Bag;
- w jednej lokalizacji prowadzono roboty budowlane bez zezwolenia (Wydział wszczął postępowanie w tej sprawie jeszcze przed oględzinami);
- w dwóch lokalizacjach stwierdzono elementy systemu klimatyzacji nad chodnikiem na pow. zajęcia 0,76 m² oraz umiejscowienia metalowej skrzyni o nieokreślonym przeznaczeniu (powierzchnia zajęcia 0,27 m²).

(akta kontroli str. 709-854)

3.2. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 699 kontroli (260 w 2019 r., 273 w 2020 r. i 166 w I poł. 2021 r.) przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str. 5)

Analiza 16 dokumentacji dotyczących sposobu odbioru zakończenia robót i przekazania zajmowanego odcinka pasa drogowego wykazała, że:

- po zakończeniu zajęcia pasa drogowego, zgłoszenia odbioru były dokonywane telefonicznie lub drogą elektroniczną (po 8 zgłoszeń);
- protokolarnego odbioru dokonywano w terminie od 1 do 9 dni od zgłoszenia;
- w jednym przypadku odbioru dokonano po wykonaniu poprawek przez zgłaszającego.

(akta kontroli str. 854, 922)

W toku oględzin 16 lokalizacji zakończonych robót i przekazanych w 2021 r. odcinków pasa drogowego stwierdzono:

- w siedmiu przypadkach słabe wschody zasianej wcześniej trawy;
- w dwóch przypadkach zapadnięcie płytek chodnikowych i gruntu na głębokość od 2 do 3 cm.

²³ Po 5 odcinków w strefie śródmiejskiej, w strefie zabudowy i ulice wylotowe

²⁴ W pasie drogowym kontrolowanych odcinków stwierdzono 99 zajęć pasa

W związku z powyższymi usterkami ZDZiT wezwał wnioskodawców do usunięcia wad po robotach związanych z zajęciem pasa drogowego.

(akta kontroli str. 855-963)

3.3. W okresie objętym kontrolą ZDZiT nie stwierdził zajęć pasa drogowego zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Do Zarządu nie wpłynęły także takie zawiadomienia ze strony służb takich jak Straż Miejska, Policja, Straż Pożarna, Nadzór Budowlany lub innych o możliwym zajęciu pasa drogowego w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 964)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W toku oględzin 28,6 km odcinków wybranych dróg stwierdzono 21 przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, których zarządca wcześniej nie wykrył, co w porównaniu do 131 przypadków (na 351 km zarządzanych dróg) ujawnionych przez ZDZiT w 2021 r., stanowi 16% ogółu.

(akta kontroli str. 709-854, 965-969)

Dyrektor ZDZiT wyjaśnił, że: „ZDZiT zarządza 351 kilometrami dróg publicznych na terenie Olsztyna. Zadania wynikające z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. 2021 poz. 1376), dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobierania opłat i kar pieniężnych, realizowane są przez Wydział Zajęcia Pasa Drogowego składający się z 7 pracowników, w tym z kierownika Wydziału. Od 20 marca 2020 r. na terenie Polski obowiązuje stan epidemii ogłoszony przez Ministra Zdrowia. W tym czasie wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się i w kontaktach z innymi osobami, zalecano też kierowanie pracowników do pracy zdalnej (praca zdalna wprowadzona została także w ZDZiT w okresie od kwietnia do czerwca 2020 r. oraz od listopada 2020 r. do marca 2021 r.). Wpłynęło to w znacznym stopniu na możliwości przeprowadzania kontroli.

Od 1 sierpnia 2020 r. do 10 maja 2021 r. z powodu odejścia na emeryturę jednego z pracowników i trudnością zatrudnienia nowej osoby do pracy na tym stanowisku, jego obowiązki zostały rozdysponowane pozostałym 6 pracownikom. Stan osobowy Wydziału został uzupełniony od 10 maja 2021 r.

W grudniu 2020 r., z powodu zachorowania pracowników na Covid-19 lub ich skierowaniem na kwarantannę, Wydział został praktycznie wyłączony z pracy i realizowane były tylko najpilniejsze zadania terminowe. Spowodowało to nagromadzenie się spraw, których realizacja przesunęła się w czasie, a dodatkowo dochodziły do wykonania sprawy nowe. Ponadto w maju i czerwcu br. jeden z pracowników przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Przy tak skromnym stanie osobowym Wydziału każda dłuższa nieobecność któregośkolwiek z pracowników obciąża kolejnymi obowiązkami pozostałych.

Pomimo powyższych okoliczności w roku 2020 przeprowadzonych zostało 936 kontroli pasa drogowego, a w I połowie 2021 r. – 444. Sytuacja opisana powyżej, a przede wszystkim nieliczny stan osobowy pracowników Wydziału powoduje, iż nie jest możliwe przeprowadzanie tak szczegółowych kontroli pasa drogowego jak zostało to przeprowadzone przez kontrolera NIK. Podczas wyjazdów terenowych nie zawsze możliwe jest dostrzeżenie sytuacji nieprawidłowych, jak np. reklam nieznacznie naruszających granicę pasa drogowego, który w terenie nie jest wyznaczony w sposób widoczny. Tak niewielki zespół pracowników, których obowiązki poza kontrolami w przeważającej części polegają na pracy biurowej, związanej z prowadzonymi postępowaniami, nie jest w stanie na tak długiej sieci dróg publicznych, prowadzić kontroli pasa drogowego na tyle często i szczegółowo,

aby wychwycić wszystkie nieprawidłowości. Stąd nie zawsze możliwe jest skontrolowanie takich robót, które są krótkotrwałe (ul. Piłsudskiego), czy prowadzone niezgodnie z ustalonym harmonogramem (al. Wojska Polskiego). Natomiast tego typu zajęcia, jak umieszczenie worków na odpady typu Big-Bag, czy ustawienie rusztowania mogło być niezauważone, ponieważ zajęcie nastąpiło tuż przed oględzinami.

Dodatkowo należy wyjaśnić, iż już przed przeprowadzonymi oględzinami, w stosunku do trzech reklam na al. Warszawskiej prowadzone były czynności związane z ich umieszczeniem w pasie drogowym bez zezwolenia. Również w stosunku do zajęcia bez zezwolenia pasa drogowego al. Warszawskiej na potrzeby placu budowy, postępowanie wobec zajmującego pas drogowy zostało wszczęte przed oględzinami. Ponadto w przypadku pozostałych stwierdzonych nieprawidłowości pracownicy Wydziału podjęli już stosowne działania”.

(akta kontroli str. 970-972)

Zdaniem NIK przyjęty sposób monitorowania pasa drogowego nie był wystarczająco skuteczny, a z wyjaśnień Dyrektora wynika, że zdawał on sobie sprawę z braków osobowych i niedociągnięć systemu monitorowania, chociaż częściowo ta sytuacja nie była zależna od niego.

OCENA CZĄSTKOWA

ZDZiT monitorował sieć drogową w celu wykrycia nielegalnego zajęcia pasa drogowego podczas realizacji innych czynności wyjazdowych, takich jak kontrole podczas postępowań o nałożenie kary pieniężnej oraz kontrole zainstalowanych reklam. Pomimo to, w toku oględzin NIK wybranych dróg stwierdzono 21 przypadków zajęcia pasa drogowego, których zarządca wcześniej nie wykrył. Zarząd monitorował przestrzeganie warunków określonych w pozwoleniach na zajęcie pasa drogowego poprzez kontrole i odbiory reklam, odbiory przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań usprawniających monitorowanie dróg w celu ograniczenia zjawiska nielegalnego zajmowania pasa drogowego.

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 Olsztynie. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, 19 sierpnia 2021 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis