



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.008.01.2016
I/16/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/16/006 – Prawidłowość pobierania przez zarządców dróg województwa wielkopolskiego opłat za zajęcie pasa drogowego i monitorowanie posadowienia reklam oraz innych obiektów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/37/2016 z 24 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. H. Siemiradzkiego 5A, 60-763 Poznań (dalej „Oddział”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Napierała, Dyrektor Oddziału ¹ . (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Oddział prawidłowo zorganizował system naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego. Opłaty były zgodne z zasadami określonymi w art. 40 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ i odpowiadały stawkom ustalonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad⁴. Sposób odbioru zajmowanych odcinków pasa drogowego, po przeprowadzonych robotach, zapewniał przywrócenie ich do poprzedniego stanu użyteczności.

Oddział prowadził książki drogi dla wszystkich zarządzanych dróg oraz dzienniki ich objazdu. Przeprowadzał również okresowe roczne kontrole dróg oraz okresowe pięcioletnie kontrole ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

NIK ustaliła jednocześnie przypadki: wydawania decyzji na lokalizację reklam poza obszarem zabudowanym, mimo takiego generalnego zakazu, bez właściwego uzasadnienia; braku decyzji lokalizacyjnych przy wydawaniu decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego oraz wydawania decyzji o zajęciu tego pasa na podstawie niekompletnych wniosków. Zidentyfikowanie w trakcie dokonanych przez NIK oględzin reklam umiejscowionych poza pasem drogi, ale w jej pobliżu, wbrew ustawowym zakazom, wskazuje że mimo dokonywanego regularnego monitoringu dróg oraz kierowania cyklicznych wniosków do inspektoratów nadzoru budowlanego Oddziałowi nie udało się skutecznie zapobiec nielegalnemu sytuowaniu reklam zbyt blisko zewnętrznej krawędzi drogi.

¹ Od 21 marca 2016 r. Poprzednio, od 10 czerwca 2014 r., dyrektorem był Ryszard Sikora.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętych kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm., dalej „ustawa o drogach”.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1608.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja systemu naliczania i egzekwowania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału⁵ do jego podstawowych zadań należało wykonywanie zadań zarządu drogi oraz zarządcy drogi na obszarze województwa wielkopolskiego, w tym m.in.: wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, prowadzenie ewidencji dróg, przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego dróg, z uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. W skład Oddziału wchodziło m.in. osiem Rejonów⁶ oraz podległe im Obwody Drogowe.

Do zadań Rejonów należało m.in.: dokonywanie objazdów i kontroli dróg oraz podejmowanie decyzji mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przeglądów wymaganych przez przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, wydawania decyzji w sprawach zajęcia pasa drogowego i kar za jego zajęcie oraz przywrócenia do stanu poprzedniego pasa drogowego.

Do zadań Wydziału Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego (dalej „Wydział Uzgodnień”) należało m.in.: prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie lokalizacji obiektów przy drogach, zajęcia pasa drogowego w przypadku umieszczania urządzenia obcego w pasie drogowym autostrady, ponowne rozpatrzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach zajęcia pasa drogowego oraz kar za jego zajęcie.

Do zadań Wydziału Finansowo-Księgowego należało m. in.: prowadzenie ksiąg rachunkowych Oddziału, sporządzanie i kontrola planów dochodów budżetowych i terminowe rozliczanie zrealizowanych wpływów oraz windykacja wszystkich należności.

(dowód: akta kontroli str. 6-30)

Spośród 327 pracowników Oddziału⁸, zadaniami związanymi m.in. z czynnościami merytorycznymi dotyczącymi zagadnień związanych z zajęciem pasa drogowego zajmowały się 122 osoby (m.in. 96 osób w zakresie bieżących objazdów, utrzymania i inżynierii ruchu, 10 osób w zakresie wydawania decyzji). Osoby te posiadały odpowiednie kwalifikacje oraz brały udział w szkoleniach odpowiadających zajmowanym stanowiskom.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Poszczególne Rejony oraz Wydział Uzgodnień prowadziły rejestry spraw związanych z zajęciem pasa drogowego. W Wydziale Uzgodnień i trzech Rejonach rejestry te prowadzone były zbiorczo dla wszystkich wpływających spraw, a w pięciu osobno. Zgodnie z „Instrukcją w sprawie sporządzenia, kontroli i obiegu dokumentów finansowo-księgowych” z 7 stycznia 2015 r.⁹ oraz z treścią pisma Dyrektora Oddziału z dnia 22 października 2009 r.¹⁰ decyzje dotyczące zajęcia pasa drogowego przekazywane były do Wydziału Finansowo-Księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 154-173)

W 2015 r. w poszczególnych Rejonach oraz Wydziale Uzgodnień zaewidencjonowanych było 649 przypadków zajęcia pasa drogowego (120 w zakresie reklam, 18 - punktów handlowych i usługowych, a 511 - pozostałych

⁵ Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 31/2014 z 31 grudnia 2014 r.

⁶ W Chodzieży, Gnieźnie, Kaliszu, Kępnie, Koninie, Lesznie, Nowym Tomysłu i Środzie Wielkopolskiej.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm., dalej „Prawo budowlane”.

⁸ Według stanu na dzień 1 czerwca 2016 r.

⁹ Załącznik do zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 1/2015 sygn. O.PO.D-1.020.1.15.

¹⁰ Sygn. GDDKiA-O/PO-D-2/022/2/09.

budowli i urządzeń). Dotyczyło to zarówno przypadków zajęcia pasa wynikających z wydanych decyzji z roku bieżącego, jak i z lat go poprzedzających.

W okresie pięciu miesięcy 2016 r. analogicznie zaewidencjonowano 242 przypadki zajęcia pasa drogowego (83 w zakresie reklam, 13 - punktów handlowych i usługowych, a 146 - pozostałych budowli i urządzeń).

W 2015 r. w trakcie objazdów dróg poszczególne Rejony stwierdziły dwa przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, a w 2016 r. jeden. W wyniku tego wszczęto postępowania administracyjne i wydano decyzje ustalające kary w łącznej wysokości 0,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-185)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie organizacji systemu naliczania i egzekwowania należności za zajęcie pasa drogowego.

2. Efektywność systemu monitorowania prawidłowości posadowienia reklam i innych obiektów budowlanych wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

*Opis stanu
faktycznego*

Badania kontrolne wykazały¹¹, że Oddział prowadził książki drogi, oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dzienniki objazdu, oddzielnie dla każdej kategorii dróg, zgodnie z przepisami § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 tunelom¹².

Rejony przeprowadzały okresowe (roczne i pięcioletnie) kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, do których zobowiązywały je zarówno przepisy art. 20 pkt 10 ustawy o drogach jak i art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, i co było zgodne z wytycznymi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 32-153)

Oddział dysponował danymi o wyniesionych granicach pasa drogowego w teren na sieci dróg krajowych województwa wielkopolskiego. Wyniesienie granic pasa drogowego zostało wykonane na długości 253 km. Do wykonania pozostało 1.255 km. Dla tych dróg informacje o granicach pasa drogowego opierały się na danych zawartych w posiadanych programach ewidencji drogowej. W kwestiach spornych pozyskiwane były mapy i na ich podstawie ustalane granice działek.

Jak podał Dyrektor Oddziału szacunkowe koszty wyniesienia w teren punktów granicznych to około 6,5 mln. zł. Wartość ta nie uwzględnia kosztów odtworzenia pasa drogowego z powodu niezgodności przebiegu granic między stanem prawnym, a stanem na gruncie, a co za tym idzie wykonania podziału nieruchomości. Regulacji stanu prawnego wymaga 25% działek ewidencyjnych (nieruchomości) zajętych pod sieć dróg krajowych. Wskazał, że na drogach z uregulowanym stanem prawnym Oddział dokona wyniesienia granic pasa drogowego podczas zadań inwestycyjnych, a na pozostałych odcinkach, po uzyskaniu finansowania na ten cel z Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad po ogłoszeniu

¹¹ Badaniem szczegółowym objęto drogi krajowe o numerach 5 i 92 – obwody drogowe w Śmiglu i Swadzimiu.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹³ Poprzednio w okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne wydane zarządzeniem nr 36 Dyrektora GDDKiA z dnia 8 listopada 2007 r.

przetargów. W bieżącym roku Oddział dokona wyniesienia granic za kwotę 1,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 193-197, 473-474)

Kontrole posadowienia reklam oraz innych obiektów budowlanych dokonywane były podczas objazdów dróg krajowych (zarówno w zakresie prawidłowości posadowienia reklam i ich wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego jak i w zakresie zajętości pasa drogowego). Objazdy dróg dokonywane były przez Obwody Drogowe, z częstotliwością co najmniej jeden raz dziennie.

W badanych dziennikach objazdu¹⁴ nie stwierdzono przypadków dokonywania wpisów dotyczących nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Nie stwierdzono też takich przypadków w trakcie prowadzonych oględzin. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Uzgodnień, na odcinkach dróg objętych kontrolą nie zaistniały przypadki zajęć pasa, które stwarzałyby podstawę do dokonania wpisu w dzienniku objazdu dróg, w zakresie dotyczącym nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Podała ponadto, że z uwagi na tak częsty monitoring dróg nie ma możliwości zajęcia pasa drogowego w sposób nielegalny, który pozostałby niezauważony przez jednostki terenowe – Obwody Drogowe. Jeżeli jednak taki przypadek ma miejsce, wówczas w dzienniku objazdu dróg zamieszczana jest stosowna adnotacja i podejmowane są dalsze czynności w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 32-153, 161-162, 634-664)

Skarg dotyczących nielegalnych przypadków zajęcia pasa drogowego, w badanym okresie, nie było. W okresie objętym kontrolą Oddział nie uzyskał żadnych informacji o nielegalnym zajęciu pasa drogowego lub usytuowaniu nielegalnie obiektów w jego pobliżu od Straży Miejskich, jednostek Policji bądź innych instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 193-199)

Rejony kierowały do właściwych inspektoratów nadzoru budowlanego pisma dotyczące stwierdzenia zajęcia okolic drogi wbrew zakazom określonym w art. 43 ust. 1 Lp. 2 i 3 pkt a) ustawy o drogach. Badanie wybranej korespondencji z inspektoratami nadzoru budowlanego wykazało, że zgłoszenia te traktowane były bądź jako wnioski o wszczęcie postępowania albo jako skargi. Działania te podejmowane były cyklicznie.

(dowód: akta kontroli str. 634-664)

Oględziny odcinków wybranych dróg krajowych¹⁵ wykazały, m.in. że:

- stwierdzono trzy przypadki posadowienia reklam (powierzchnia reklam 16 m²) w pasie drogowym, z czego w dwóch przypadkach (12 m²) wydane były przez właściwy Rejon decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, a w jednym przypadku (4 m²) zajęcie pasa drogowego wynikało z zawartej umowy związanej z rozbudową drogi S5,
- na wybranych odcinkach drogi nie odbywały się roboty drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 458-519 i 520-521)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zauważa, że pomimo regularnego monitorowania pasa drogowego i jego okolic oraz cyklicznego wysyłania zawiadomień i monitów do inspektoratów nadzoru budowlanego, Oddział skutecznie nie zapobiegł zajmowaniu okolic dróg wbrew zakazom określonym w art. 43 ust. 1 Lp. 2 i 3 pkt a) ustawy o drogach. W trakcie

¹⁴ Dla dróg drogi krajowych o numerach 5 i 92 – obwody drogowe w Śmiglu i Swadzimiu.

¹⁵ Oględzinami objęto: na drodze krajowej nr 5 na terenie gminy Stęszew obszar niezabudowany - km od 208,453 do 216,668 i w miejscowości Gluchowo obszar zabudowany km - od 219,000 do 219,900; na drodze krajowej nr 92 na terenie gminy Tamowo Podgórne obszar niezabudowany km od 164,900 do 167,000 i w miejscowości Bytyń obszar zabudowany km od 148,033 do 148,825; na drodze krajowej nr S11c na terenach gmin Tamowo Podgórne, Dopiewo i Komorniki, obszar niezabudowany km od 13,068 do 25,694.

przeprowadzonych oględzin stwierdzono bowiem 103 przypadki lokalizacji reklam poza pasem drogowym w odległości mniejszej od zewnętrznej krawędzi jezdni niż wymagana wskazanymi przepisami¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 520-521)

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału w toku objazdów działania koncentrują się na wszelkich zdarzeniach mających miejsce w obrębie pasa drogowego. Nie oznacza to jednak, iż podczas objazdu pracownicy nie zwracają uwagi również i na otoczenie drogi. Pomimo, że w żadnym zarządzeniu nie ma wyspecyfikowanego sprawdzania elementów (budowli, reklam, itp.) leżących poza pasem drogowym to jednak służby terenowe w przypadku stwierdzenia umieszczenia reklam bądź innych budowli ustalają ich lokalizację i kierują sprawy do właściwych organów – Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego. Znajdująca się w zasobach GDDKiA korespondencja pozwala stwierdzić, iż podejmowane w tym zakresie działania są prowadzone regularnie. Dyrektor Oddziału wskazał ponadto, że zgłoszenie do właściwego PINB-u wyczerpuje możliwości podejmowanych działań w tym zakresie przez GDDKiA. W przypadku braku działań ze strony PINB, GDDKiA może jedynie cyklicznie ponawiać prośby o podjęcie stosownych działań przez te jednostki; nie ma natomiast możliwości podejmowania dalszych kroków prawnych zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.193-199)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie monitorowania prawidłowości posadowienia reklam i innych obiektów budowlanych w pasie drogowym i poza nim.

3. Prawidłowość naliczania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

Opis stanu faktycznego

Badania kontrolne dotyczące:

- wydawanych decyzji w zakresie umieszczania reklam w pasie drogowym (analizą objęto 9 spraw spośród 85 decyzji wydanych w latach 2015-2016, tj. 10,6%),
- wydawanych decyzji w zakresie budowli i urządzeń w pasie drogowym (analizą objęto 16 spraw spośród 654 decyzji wydanych w latach 2015-2016, tj. 2,4%),
- wydawanych decyzji w zakresie punktów usługowych i handlowych w pasie drogowym (analizą objęto 7 spraw spośród 25 decyzji wydanych w latach 2015-2016, tj. 28,0%),

wykazały, że:

- opłaty za zajęcie pasa drogowego zostały naliczone zgodnie z obowiązującymi stawkami, określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- w badanych sprawach nie stwierdzono indywidualnych odstępstw i ulg w zakresie naliczonych opłat, a udzielone ulgi dotyczyły zwolnień na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁷. Na mocy tego przepisu pracodawca prowadzący określony zakład pracy

¹⁶ Dla dróg krajowych 5 i 92: 10 m w terenie zabudowy i 25 m poza nim; dla drogi ekspresowej S11c: 20 m w terenie zabudowy i 40 m poza nim.

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721, ze zm.

chronionej lub zakład aktywności zawodowej w stosunku do tego zakładu korzysta ze zwolnienia z opłat z wyłączeniem opłaty skarbowej i sankcyjnej,

- decyzje wydawane były bez zbędnej zwłoki,
- w zakresie budowli i urządzeń każdorazowo wymagane były uzgodnienia z organem zarządzającym ruchem co do sposobu zabezpieczenia terenu zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego i projektem organizacji ruchu drogowego w rejonie przewidywanego zajęcia pasa.

(dowód: akta kontroli str. 193-199)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, co do zasady zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się umieszczania reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych oraz reklam imitujących znaki i sygnały drogowe (art. 39 ust. 1 pkt 5). Spośród zbadanych dziewięciu decyzji w trzech przypadkach zezwalały one na zajęcie pasa drogowego (usytuowanie reklam) poza obszarami zabudowanymi, w miejscach nie będących parkingami czy miejscami obsługi podróżnych.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału podał m.in., że w przypadku:

- decyzji nr O.PO.11.4361.9R.2016.ms z dnia 17 lutego 2016 r. reklama została wykonana w formie znaku informacyjnego E-6, gdzie jedyną informacją na niej zawartą jest nazwa firmy i wskazanie kierunku dojazdu. Forma graficzna tej reklamy nawiązuje do znaków informacyjnych dojazdu np. do stacji paliw, restauracji, hotelu itp. Te i podobne tabliczki umieszczane są również ze znakami informacyjnymi. W związku z tym, że „instrukcja o znakach drogowych” nie przewiduje takiej konkretnej formy informacji, to za umieszczenie tych treści pobierane są stosowne opłaty jak za reklamy,
- decyzji O.PO.Z-17-4361.72.2015.hk z dnia 8 grudnia 2015 r. reklama ma formę tablicy kierunkowo – informacyjnej, nie jest umieszczona ani widoczna z jezdni drogi krajowej nr 92, która pełni rolę drogi przenoszącej ruch tranzytowy i na której pojazdy mogą rozwijać znaczne prędkości (100km/h). Jest ona natomiast umieszczona przy łącznicy węzła Swadzim, gdzie maksymalna dopuszczalna prędkość wynosi 40 km/h, zatem w żadnym stopniu nie rozprasza ona uwagi kierowców poruszających się drogą główną, nie zagraża bezpieczeństwu ruchu, natomiast ułatwia kierowcom dojazd do poszczególnych firm zlokalizowanych w sąsiedztwie. Dzięki temu kierujący pojazdem otrzymuje jasny i czytelny przekaz w jakim kierunku ma się udać, co eliminuje sytuacje „rozglądania się” kierowcy w poszukiwaniu celu, do którego zmierza,
- decyzji O.PO.Z-15-4361.37R.1766.2015.2016.ws z dnia 5 stycznia 2016 r. reklamy (2 szt.) mają formę tablic informujących o kierunku i odległości dojazdu do marketu. Reklamy są umieszczone przy drodze krajowej nr 25, gdzie dopuszczalna prędkość wynosi 90 km/h. Zadaniem treści zamieszczonych na ww. tablicach jest ułatwienie kierowcom dojazdu do wskazanego celu.

NIK dostrzega, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach, w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, może nastąpić m.in. za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. W żadnym z uzasadnień ww. decyzji nie wskazano, że przypadki takie zachodziły. Zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

administracyjnego¹⁸ uzasadnienie prawne decyzji powinno zawierać wyjaśnienie jej podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisów prawa. Tym samym w uzasadnieniach ww. decyzji należało wykazać ewentualne zaistnienie szczególnie uzasadnionych przypadków, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach, czego nie dokonano.

(dowód: akta kontroli str.193-199, 200-207, 236-244, 256-265)

2. NIK zwraca uwagę, że zajęcie pasa drogowego pod niedozwolony - co do zasady - obiekt, także pod reklamę, wymaga uzyskania dwóch związanych ze sobą rozstrzygnięć: decyzji na lokalizację (art. 39 ust. 3 ustawy o drogach) i równolegle decyzji na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust. 1 ustawy o drogach), a po ich wygaśnięciu kolejnych takich decyzji. Oddział nie we wszystkich przypadkach równolegle dla decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego wydawał aktualne decyzje lokalizacyjne.

Badane decyzje na zajęcie pasa drogowego w zakresie sytuowania reklam (9 decyzji) i punktów handlowych (7 decyzji) stanowiły kontynuację wcześniejszych tożsamyh decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego. W większości przypadków w aktach spraw były decyzje lokalizacyjne, jednak terminy lokalizacji, w nich wskazane, upłynęły przed datami wydania nowych decyzji na zajęcie pasa drogowego. Przykładowo w sprawie tablic reklamowych przy drodze krajowej nr 11 w Pile dla firmy „T...” ostatnia decyzja lokalizacyjna wydana została 28 lutego 2007 r. na okres do 31 grudnia 2007 r., natomiast corocznie wydawane były decyzje o zgodzie na zajęcie pasa drogowego (ostatnia 17 lutego 2016 r.).

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Oddziału podał m.in., że: *„W sprawach dotyczących zarówno reklam jak i obiektów handlowych stwierdzić można, że większość kontrolowanych spraw ma swój początek ponad 10 lat temu, obecnie kontrolowane sprawy stanowią zatem kontynuację spraw wcześniejszych, których początek nie zawsze jest możliwy do określenia. Można zatem stwierdzić, że mamy do czynienia z zaprzestymi stanami prawnymi oraz z występującymi w międzyczasie zmianami legislacyjnymi, które utrudniają jednoznaczne określenie prawidłowości wydanych orzeczeń. [...] W kwestii punktów handlowych, podobnie jak w przypadku reklam wydane decyzje administracyjne, naliczające opłaty za zajęcie pasa również w swej treści zawierają znamiona decyzji lokalizacyjnych. Świadczy o tym stosowane w tych decyzjach sformułowanie, cyt.: „zezwalam na zajęcie pasa drogowego” w jednym punkcie, a w kolejnym „zezwalam na umieszczenie (lokalizację) obiektu handlowego w pasie drogowym”. [...] Analizowane podczas kontroli decyzje dotyczą spraw prowadzonych przez długi okres czasu, kiedy to decyzje wydawane były cyklicznie, z reguły corocznie. Na podstawie posiadanych dokumentów stwierdzić można, że najstarsza z objętych kontrolą spraw ma swój początek w 2001 r. [...], która w swej treści zawiera znamiona zarówno decyzji lokalizacyjnej jak i decyzji zezwalającej na zajęcie pasa wraz z naliczeniem opłat za jego zajęcie. [...] Podnoszona kwestia „upływu terminów decyzji lokalizacyjnych” przed datami wydania kolejnych decyzji nie jest zdaniem GDDKiA w pełni zasadna. Przepis art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu obowiązującym do 10 września 2015 r. nie wskazywał bowiem na taką konieczność. [...] Obowiązek taki powstał dopiero z chwilą wejścia w życie nowelizacji ww. ustawy w roku 2015. [...] Tak więc dopiero wprowadzona nowelizacja nakłada obowiązek „łączonego” wydawania decyzji lokalizacyjnych i decyzji na zajęcie pasa”.*

Dyrektor Oddziału zadeklarował także, że w zaistniałej sytuacji zostaną podjęte stosowne kroki zmierzające do pełnego stosowania aktualnie obowiązujących

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

przepisów w zakresie wydawania decyzji dotyczących lokalizacji reklam oraz pobierania opłat za ich umieszczenie.

NIK dostrzega, że w przypadku reklam, niebędących obiektami budowlanymi, obowiązek ten powstał dopiero po 10 września 2015 r. Jednocześnie jednak, jak wynika z treści analizowanych decyzji, sytuowane reklamy były obiektami budowlanymi, a więc także przed tą datą wymagały wydawania, aktualnych, decyzji lokalizacyjnych. NIK zauważa także, że występujące w międzyczasie zmiany legislacyjne, dotyczące m.in. definicji obiektu budowlanego, mogły rzeczywiście utrudnić w pełni prawidłowe wydawanie przedmiotowych decyzji.

(dowód: akta kontroli str.193-199, 200-305)

3. NIK zwraca uwagę, że PZD przyjmował niekompletne wnioski o zajęcie pasa drogowego. Do części objętych badaniem wniosków nie został dołączony szczegółowy plan sytuacyjny, w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, a w przypadku umieszczenia reklamy - z podaniem jej wymiarów, albo ogólny plan orientacyjny w skali 1:10.000 lub 1:25.000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego w celu prowadzenia robót, mimo takich wymogów określonych w § 1 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 200-457)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie legalność wydawania decyzji administracyjnych i naliczanie przez Oddział opłat za zajęcie pasa drogowego.

4. Skuteczność egzekwowania naliczonych opłat i kar pieniężnych.

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Rejony i Wydział Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego zaewidencjonowały łącznie 649 przypadków zajęcia pasa drogowego. W okresie pierwszych pięciu miesięcy 2016 r. zaewidencjonowały 242 takie przypadki. Naliczone łączne opłaty z tego tytułu wyniosły 585,8 tys. zł w 2015 r. i 272,3 tys. zł ww. okresie 2016 r. Wydane decyzje zostały przekazane do Wydziału Finansowo-Księgowego.

Skuteczność egzekwowania naliczonych opłat i kar pieniężnych zbadano na przykładzie decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego w związku z posadowieniem reklam. Ustalono, że w 2015 r. należności z tego tytułu wynosiły łącznie 340,7 tys. zł (147,6 tys. zł z bilansu otwarcia i 193,1 z decyzji bieżących), a w 2016 r. - do 31 maja - 118,9 tys. zł (18,7 tys. zł z bilansu otwarcia i 100,2 tys. zł z decyzji bieżących). W 2015 r. uzyskano kwotę 180,9 tys. zł, a w 2016 r. kwotę 117,7 tys. zł. Saldo końcowe 2015 r. wyniosło 18,7 tys. zł należności do zapłacenia (jednocześnie w wyniku uchylecia decyzji umorzono należności pieniężne na łączną kwotę 142,7 tys. zł), a w 2016 r. kwotę 1,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 174-185, 549)

Wydział Finansowo-Księgowy Oddziału prowadził ewidencję księgową w zakresie wydawanych decyzji, w tym dotyczących zajęcia pasa drogowego. Wydział ten w celu bieżącego monitorowania terminów płatności za wydane decyzje prowadził rejestry pomocnicze, które zawierały dane kontrahentów, daty odbioru i uprawnomocnienia się decyzji oraz terminy płatności. Oddział terminowo pobierał opłaty za zajęcie pasa drogowego. Dokonywał także systematycznej kontroli

¹⁹ Dz. U. Nr 140 poz.1481, ze zm.

terminowości wnoszenia opłat, a w przypadku ich niewpłacenia wysyłał stosowne upomnienia i naliczał odsetki. Wysokość odsetek naliczonych w 2016 r. na poziomie 7% odpowiadała wysokości odsetek określonej w Obwieszczeniu Ministra Sprawiedliwości z 7 stycznia 2016 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie, natomiast w 2015 r. - 8% wysokości odsetek określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 167-173, 528-597)

Oddział prawidłowo stosował procedurę egzekucyjną określoną w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹. Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania windykacyjne²². Badania wykazały, że Oddział każdorazowo wysyłał upomnienia oraz kierował do właściwych naczelników urzędów skarbowych tytuły wykonawcze. Z częstotliwością kwartalną zwracał się też do naczelników urzędów skarbowych o przedstawienie stanu prowadzonego postępowania. Naliczone koszty upomnienia były zgodne z wysokością kosztów upomnienia wynikającą z §§ 1 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. i 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej²³.

(dowód: akta kontroli str. 598-633)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność Oddziału w egzekwowaniu opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego.

5. Prawidłowość przywracania zajmowanego odcinka pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. poszczególne Rejony wydały łącznie 508 decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego w zakresie prowadzenia robót budowlanych oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W okresie pierwszych pięciu miesięcy 2016 r. wydano łącznie 146 takich decyzji. Badaniem kontrolnym objęto dokumentację szesnastu spraw z lat 2015-2016²⁴. Składane wnioski na zajęcie pasa drogowego dotyczyły głównie sieci i przyłączy: gazowych, wodnych czy energetycznych. W wydanych decyzjach na zajęcie pasa określano obowiązki związane z prowadzonymi robotami. Główne postanowienia dotyczyły:

- zamiaru rozpoczęcia robót, które należało zgłosić do właściwego Rejonu,
- zgłoszenia zakończenia robót,
- prawidłowości wykonania robót, która winna być określona protokołem odbioru robót, spisany przez inwestora i przedstawiciela Rejonu,

²⁰ Odpowiednio M.P. poz. 47. oraz Dz. U. z 2014 r. poz. 1858.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.

²² Wynikające z decyzji: GDDKiA-O/Po-Gn-Z-12-iw-4370R-10pa-2/14 z 1 lipca 2014 r., GDDKiA-O/PO-NT-Z-17-ek-430-S11-68R/2014 z 13 listopada 2014 r., O.PO.Z.11.4361.60R.2015.ms z 16 listopada 2011 r.

²³ Odpowiednio Dz. U. nr 137 poz. 1543 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1526.

²⁴ Decyzje: O.PO.Z-11.4362.04Z.20162016-01-11; O.PO.Z-11.4362.17Z.2015 z 2015-02-25; O.PO.LE.Z-16.4362.7.2016.S5f.bf z 2016-01-04; GDDKiA-O-PO-LE-Z-16-36-12/15 z 2015-02-11; O.PO.Gn.Z-12.4362.2r.2016.iw.1 z 2016-01-25; O.PO.Gn.Z-12.4362.5r.iw.2015 z 2015-01-27; O.PO.Z-13.4362.27.2016.mf z 2016-05-11; O.PO.Z-13.4362.68.2015.mf z 2015-12-10; O.PO.Z-15.4362.34.Z.166.2016 z 2016-02-12; O.POKO.Z-15.ws.430-3.9-Z.62/2015 z 2015-01-19; O.PO.Z-14.4362.3Z.2015.kb z 2015-02-11; O.PO.Z-14.4362.3Z.2016.kb z 2016-01-15; O.PO.SR.Z-18.4362.78/14.2015.ro z 2015-01-26; O.PO.SR.Z-18.4362.3.2016.ro z 2016-04-11; O.PO.Z-17.4360.5.2016.2.hk z 2016-03-02; GDDKiA-O/PO-NT-Z-17-ek/437/2-Z/2350/14/15 z 2015-01-02.

- zapewnienia bezpiecznych warunków ruchu przez zajmującego pas i uporządkowania go po zakończeniu prac,
- informacji, że w przypadku stwierdzenia wykonania robót niezgodnie z warunkami decyzji, inwestorowi zostaną naliczone i pobrane kary pieniężne, zgodnie z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach.

We wszystkich analizowanych sprawach, zajmujący pas drogowy zawiadamiał zarząd drogi o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności. Każdorazowo dokonywano protokólnego przekazania jak i odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego po wykonanych robotach, z udziałem przedstawiciela inwestora i uprawnionego przedstawiciela Rejonu. Zgłoszenie gotowości do odbioru następowało przed upływem okresu ważności zezwoleń. Z protokołów odbioru wynika, że zajęte odcinki zostały przywrócone do poprzedniego stanu użyteczności, wskazywano w nich także ewentualne uwagi. W zależności od rodzaju prac, przy odbiorach żądano także m.in. wyników badań zagęszczenia gruntu czy późniejszego przedłożenia inwentaryzacji powykonawczej. Zbadane protokoły odbioru, podpisane były przez osoby uprawnione do odbioru ze strony Rejonów oraz przez wykonawców robót.

(dowód: akta kontroli 174-185, 306-457)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, przywracanie zajmowanych odcinków pasa drogowego dróg krajowych i ekspresowych do poprzedniego stanu użyteczności.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Z uwagi na niestwierdzenie nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych, podkreślając jednocześnie istotność wskazanych wyżej uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Poznań, dnia 24 sierpnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Białka
główny specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....

.....