



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.008.03.2016  
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](mailto: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 monitorowania posiadawienia reklam oraz innych obiektów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/43/2016 z 31 maja 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Jarocinie (dalej: Starostwo) Aleja Niepodległości 10/12, 63-200 Jarocin  (dowód: akta kontroli str. 4)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Bartosz Walczak, Starosta Jarociński  (dowód: akta kontroli str. 5-9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

Zarząd Powiatu Jarocińskiego (dalej: Zarząd Powiatu) prawidłowo zorganizował system naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego. Zarządca dróg posiadał kompletne dane na temat granic pasa drogowego całej sieci dróg powiatowych.

Prowadzona ewidencja udzielonych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego umożliwiała kontrolę w terenie warunków wynikających z tych decyzji. Wszystkie przyjęte przez Zarząd wnioski zostały prawidłowo wypełnione, a ich rozpatrywanie odbywało się sprawnie. Opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego były zgodne z zasadami określonymi w art. 40 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>2</sup> i odpowiadały stawkom ustalonym przez Radę Powiatu Jarocińskiego (dalej: Rada Powiatu). W jednym przypadku Zarząd Powiatu dokonał niewłaściwego przyjęcia powierzchni zajętego terenu, co skutkowało zmniejszeniem naliczonej opłaty o 1,0 tys. zł.

Zarząd Powiatu skutecznie egzekwował naliczone opłaty oraz prawidłowo stosował procedurę egzekucyjną. Zarządca dróg każdorazowo dokonywał komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego zapewniając przywrócenie go do poprzedniego stanu użyteczności. Przeprowadzał również okresowe roczne kontrole dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz okresowe pięcioletnie kontrole ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

Zarząd Powiatu prowadził książki drogi dla wszystkich zarządzanych dróg, książki obiektów mostowych oraz dziennik objazdu dróg dla każdej kategorii drogi osobno. W dziennikach nie odnotowano natomiast lokalizacji obiektów bez zezwolenia zarządcy drogi znajdujących się w pasie drogowym jak i poza nim.

Zidentyfikowanie w trakcie dokonanych przez NIK oględzin reklam umiejscowionych w pasie drogowym oraz poza nim bez wiedzy Zarządu Powiatu wskazuje na nieskuteczny monitoring dróg i ich okolic prowadzony w trakcie objazdów kontrolnych.

### III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

Od 1 kwietnia 2015 r. w ramach Wydziału Rozwoju Starostwa utworzono Referat Dróg Powiatowych, w którego zakres działań wchodziło m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego podmiotom gospodarczym i osobom fizycznym w celu umożliwienia wykonania robót związanych z budową lub remontem zjazdów z dróg powiatowych, przyłączy wody, gazu, energii elektrycznej, kanalizacji sanitarnej, sieci telefonicznej, sieci ciepłowniczej, pobieranie opłat z tego tytułu oraz prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych, a także przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu. Do zadań Referatu należało również prowadzenie gospodarki terenami znajdującymi się w pasach dróg powiatowych w tym wydawanie zezwoleń na umieszczanie reklam oraz naliczanie opłat i kar za takie zezwolenia<sup>3</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 10-80)

W pierwszym kwartale 2015 r. Zarząd Powiatu wykonywał swoje obowiązki zarządcy drogi przy pomocy jednostki organizacyjnej - Zarządu Dróg Powiatowych w Jarocinie, którego obowiązki zarządzania drogami po zakończeniu 31 marca 2015 r. jego likwidacji<sup>4</sup> przejęły wydziały Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 81-90)

W Referacie Dróg Powiatowych utworzono cztery stanowiska z czego inspektor ds. drogownictwa w zakresie swoich obowiązków posiadał m.in. zadania związane z wydawaniem decyzji na zajęcie pasa drogowego w celu wykonania robót, umieszczenia reklam oraz naliczania opłat i kar pieniężnych z tego tytułu. Natomiast do stanowiska referenta ds. drogownictwa przypisano m.in. obowiązek wydawania zezwoleń na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami. Nadzór merytoryczny sprawował Kierownik Referatu Dróg Powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 91-100)

W strukturze<sup>5</sup> Zarządu Dróg Powiatowych wydzielono stanowisko specjalisty ds. ochrony pasa drogowego i zamówień publicznych, do którego zadań należało m.in. przygotowanie decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego w tym reklam, prowadzenie ewidencji wydanych zezwoleń, natomiast do zadań osoby zatrudnionej na stanowisku specjalisty ds. budowy i utrzymania dróg i obiektów mostowych

<sup>3</sup> Załącznik do uchwały nr 126/15 Zarządu Powiatu z 17 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa oraz do uchwały nr V/48/15 z 26 lutego 2015 r. o tej samej nazwie.

<sup>4</sup> Uchwała Nr II/21/14 Rady Powiatu z 11 grudnia 2014 r. w sprawie likwidacji Zarządu Dróg Powiatowych w Jarocinie.

<sup>5</sup> Załącznik do uchwały Nr 355/2002 Zarządu Powiatu w Jarocinie z 9 października 2002 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Powiatowych w Jarocinie.

należało m.in. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 83-90)

W okresie od 2014 r. do końca maja 2016 r. zaewidencjonowano 240 przypadków zajęcia pasa drogowego (w 2014 r. 94 przypadki, w 2015 r. 109, a w 2016 r. - do końca maja - 37). 223 (93%) wydanych decyzji związanych było z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego na potrzeby prac budowlanych oraz lokalizacji urządzeń (z czego odpowiednio w 2014 r. 86, w 2015 r. 102, a w 2016 r. - do końca maja - 37). W 2014 r., w 2015 r. oraz w 2016 r. – do końca maja – wydano po jednej decyzji zezwalającej na zajęcie pasa na potrzeby handlowo – usługowe, natomiast zezwoleń na lokalizację reklam w pasie drogi wydano odpowiednio siedem, sześć i jedną, z czego w na koniec maja 2016 r. obowiązywały dwie decyzje.

Wszystkie zaewidencjonowane przypadki zajęcia pasa drogowego poprzedzone były uzyskaniem decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego w danym roku kalendarzowym.

(dowód: akta kontroli str. 101, 103-118)

Rejestr decyzji na zajęcie pasa drogowego prowadzony był w formie papierowej. Ewidencja zawierała m.in. informacje dotyczące numeru decyzji, danych wnioskodawcy, lokalizacji oraz daty ostateczności decyzji. Decyzje na zajęcie pasa drogowego były wydawane na okres od jednego do 33 dni w przypadku prowadzenia robót oraz do ponad 2 lat w przypadku lokalizacji reklam w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 103-118)

Wydział Finansów Starostwa prowadził ewidencję elektroniczną egzekucji należności pieniężnych opłat za zajęcie pasa drogowego. Ewidencja obejmowała wszystkie sprawy z zakresu egzekucji pieniężnych kierowanych przez Starostwo. Spis upomnień zawierał m.in. numer upomnienia oraz datę wszczęcia i ostatecznego załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 119-132)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację systemu naliczania i egzekwowania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego dróg podlegających Zarządowi Powiatu.

## **2. Efektywność systemu monitorowania prawidłowości posadowienia reklam i innych obiektów budowlanych wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego znajdujących się w pasie drogowym i poza nim.**

Opis stanu  
faktycznego

Zarząd Powiatu zarządzał 77 odcinkami dróg o łącznej długości 332 km, w tym w granicach administracyjnych miast 21 km. Nawierzchnie ulepszoną posiadało 328 km dróg co stanowiło blisko 99% całkowitej długości sieci dróg powiatowych. W ciągu tych dróg zlokalizowanych było 26 obiektów inżynierskich z czego 24 stanowiły mosty drogowe a dwa wiadukty drogowe nad liniami kolejowymi.

(dowód: akta kontroli str. 133-145)

Starostwo prowadziło książki drogi, o których obowiązku prowadzenia mowa w § 10 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 tunelom<sup>6</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg i mostów), odrębnie dla każdego odcinka drogi, a także dzienniki objazdów dróg, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 i § 11 ww. rozporządzenia, odrębnie dla każdej kategorii dróg. Książki drogi prowadzono w wersji elektronicznej za pomocą oprogramowania RoadMan - systemu wspomagającego zarządzanie drogami i obiektami mostowymi<sup>7</sup>. Ewidencja obiektów mostowych, której obowiązek prowadzenia przez zarządcę dróg wynikał z art. 10 ust. 11 oraz art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych, formą i zakresem odpowiadała wzorom określonym w § 9 ust. 1 pkt 4 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg i mostów. Wszystkie obiekty mostowe, stosownie do art. 10 ust. 9 ustawy o drogach publicznych, posiadały nadane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad jednolite numery inwentarzowe (JNI).

(dowód: akta kontroli str. 145-204)

Zarząd Powiatu posiadał kompletne dane dotyczące granic pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg.

Jak wyjaśnił Starosta Jarociński, granice pasa drogowego można uzyskać z programu RoadMan, którym posługiwał się Referat Dróg Powiatowych. Dane dotyczące granic pasa drogowego zostały utworzone na bazie map znajdujących się w zasobach Starostwa. W terenie pas drogowy oznakowany był geodezyjnymi kamieniami określającymi granice działek. Wyniesione słupki z napisem pas drogowy zostały umieszczone jedynie przy drodze nr 4185P odcinek Cielcza – Radlin o długości około 3 km, w trakcie realizacji jej przebudowy w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 146-150, 536-539)

W 2015 przeprowadzono, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup>, kontrole okresowe roczne zarządzanych dróg. W ramach kontroli sprawdzono: stan nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej, drogowych obiektów inżynierskich. Wyniki kontroli udokumentowane zostały w protokołach kontroli i w książkach dróg. Kontrole przeprowadzał podmiot zewnętrzny na zlecenie Starostwa.

Pięcioletnie kontrole okresowe dróg powiatowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego przeprowadził w 2011 r. pracownik Zarządu Dróg Powiatowych w Jarocinie.

(dowód: akta kontroli str. 151-158, 205-220, 223-258)

Obiekty mostowe zlokalizowane w ciągu dróg powiatowych były poddawane kontrolom okresowym w 2015 r. polegającym na sprawdzeniu ich stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania przez pracownika Referatu Dróg Powiatowych.

Kontrolę stanu technicznego tych obiektów w zakresie przewidzianym w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (kontrola wykonywana raz na 5 lat) przeprowadzono w 2011 r., dokonał jej pracownik Zarządu Dróg Powiatowych w Jarocinie

(dowód: akta kontroli str. 169-204)

Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, umożliwiające dokonywanie kontroli technicznej utrzymania

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582.

<sup>7</sup> Program „RoadMan” o numerze licencji: LPPL11027 z 7 grudnia 2011 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

obiektów budowlanych oraz legitymujące się aktualnym, w czasie przeprowadzania kontroli, wpisem na listę członków okręgowej izby inżynierów budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 221-222, 259-260)

W trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin jedenastu<sup>9</sup> odcinków dróg powiatowych o łącznej długości ponad 35 km (co stanowiło ponad 10% całkowitej długości sieci dróg powiatowych) stwierdzono posadowienie 21 reklam w pasie drogowym oraz 10 poza nim, z czego trzech w obszarze zabudowanym. Żadna widoczna z jezdni przez kierującego pojazdem reklama nie emitowała światła. Dwie reklamy<sup>10</sup> umieszczone w pasie drogi posiadały, wymaganą art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, decyzję Zarządu Powiatu zezwalającą na zajęcie pasa drogi, a ich powierzchnia i lokalizacja odpowiadały warunkom nałożonym w ww. decyzjach.

Ponadto, w jednym przypadku, wystąpiło zajęcie pasa drogowego poza obszarem zabudowanym, w celu rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Powierzchnia zajmowanego pasa drogowego odpowiadała powierzchni określonej w decyzji<sup>11</sup> zezwalającej na zajęcie pasa.

(dowód: akta kontroli str. 292-329)

W przypadku jedenastu odcinków dróg poddanych oględzinom wraz z siedmioma obiektami mostowymi znajdującymi się w ciągu tych dróg, nie stwierdzono w protokołach kontroli okresowych przypadków zaewidencjonowania zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, remontem, przebudową i utrzymaniem dróg.

(dowód: akta kontroli str. 208-220, 225-258)

W dziennikach objazdu drogi, ani w innych dokumentach nie stwierdzono udokumentowania przeprowadzenia kontroli prawidłowości posadowienia reklam i innych obiektów budowlanych znajdujących się poza pasem drogowym.

Starosta Jarociński wyjaśnił, że kontroli prawidłowości posadowienia obiektów budowlanych, w tym reklam, dokonywali pracownicy Referatu Dróg Powiatowych w trakcie objazdów dróg, których częstotliwość zależy od bieżących potrzeb utrzymaniowych i inwestycyjnych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 261-284, 536-539)

W okresie 2014 – 2016 (do końca maja) zarządca dróg nie stwierdził przypadków zajęcia pasa drogowego bez stosownego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Kontrola zajętości pasa drogowego w celu ustalenia przypadków nielegalnego zajęcia, jak wyjaśnił Starosta, dokonywana była w trakcie objazdów związanych z bieżącym utrzymaniem dróg.

(dowód: akta kontroli str. 536-539)

Zarząd Powiatu nie otrzymał skarg i informacji o nielegalnym zajmowaniu pasa drogowego oraz o ewentualnych utrudnieniach spowodowanych umieszczeniem urządzeń i reklam w pasie drogi lub w jego pobliżu.

<sup>9</sup> Drogi nr 4181P (obszar zabudowany), 4181P (obszar niezabudowany), 4262P (obszar zabudowany), 3678P (obszar zabudowany), 3678P (obszar niezabudowany), 4258P (obszar zabudowany), 4247P (obszar zabudowany), 4205P (obszar niezabudowany), 4206P (obszar niezabudowany), 4172P (obszar niezabudowany), 4137P (obszar niezabudowany).

<sup>10</sup> Decyzja Nr R-DP.7130.4.62.2015 z 10 listopada 2015 r. oraz Decyzja Nr R-DP.7130.4.8.2016 z 10 marca 2016 r.

<sup>11</sup> Decyzja Nr R-DP.7130.3.44.2016 z 10 czerwca 2016 r. (droga nr 4173P Witaszyczki – Zakrzew – działka o numerze ewidencyjnym 316).

(dowód: akta kontroli str. 536-539)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

Zarząd Powiatu dopuścił do zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych albo wbrew zakazom określonym w art. 39 ust. 1 pkt 5 lit. b) oraz art. 43 ust. 1 Lp 3 pkt b) tej ustawy. I tak, w trakcie przeprowadzonych oględzin stwierdzono:

- 17 przypadków lokalizacji reklam w pasie drogowym w obszarze zabudowanym bez wiedzy i zezwolenia zarządcy dróg powiatowych tj. w przypadku drogi nr 4181P – dziewięciu reklam, drogi nr 4262P – dwóch reklam, drogi nr 3678P – jednej reklamy oraz drogi nr 4258P – pięciu reklam. Całkowita szacunkowa wielkość powierzchni zidentyfikowanych reklam wyniosła 47,53 m<sup>2</sup>. Łączne należności za jeden dzień zajmowania pasa drogowego z tego tytułu wynosiły 95,06 zł<sup>12</sup>,
- 2 przypadki lokalizacji reklam w pasie drogowym w obszarze niezabudowanym (drogi 4181P oraz 4173P), wbrew zakazowi umieszczania reklam w takim obszarze,
- 7 przypadków lokalizacji reklam poza pasem drogowym w odległości mniejszej niż 20 metrów od zewnętrznej krawędzi jezdni (droga 4173P – pięć reklam oraz droga 4181P – dwa przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 292-313)

W złożonych wyjaśnieniach Członek Zarządu Powiatu Jarocińskiego wskazał na niewystarczającą kontrolę dróg jako przyczynę dopuszczenia do sytuacji lokalizacji w pasie drogi reklam bez zgody zarządcy drogi. W związku z likwidacją Zarządu Dróg Powiatowych w 2015 r., nastąpiło szereg zmian organizacyjnych oraz kadrowych, co wpłynęło na ograniczenie możliwości zapewnienia dokładnego monitoringu wszystkich dróg. Wyjaśnił ponadto, że Zarząd Powiatu planuje przeprowadzenie przeglądu całej sieci dróg powiatowych w celu wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 623-625)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli liczba zlokalizowanych reklam w pasie drogowym oraz poza nim bez wiedzy i zezwolenia świadczyła o nierzetelnym wykonywaniu czynności kontrolnych w trakcie prowadzonych objazdów sieci dróg powiatowych. Ponadto nieustalenie należnych opłat zmniejszyło potencjalne dochody Powiatu Jarocińskiego, w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup> w zw. z art. 40a ust. 1 ustawy o drogach.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efektywność systemu monitorowania prawidłowości posadowienia reklam wpływających na bezpieczeństwo ruchu, znajdujących się w pasie drogowym dróg powiatowych oraz poza nim.

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

Opis stanu  
faktycznego

Rada Powiatu na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych, w drodze uchwały<sup>14</sup>, ustaliła wysokość stawek za zajęcie pasa drogowego na potrzeby

<sup>12</sup> Opłata oszacowana przy uwzględnieniu stawek za zajęcie pasa drogowego określonych w § 4 ust. 2 uchwały nr XII/93/15 Rady Powiatu z 7 września 2015 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 168

<sup>14</sup> Uchwała nr XII/93/15 Rady Powiatu z 7 września 2015 r. oraz uchwała nr XXXII/176/08 Rady Powiatu z 29 grudnia 2008 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

prowadzenia robót w pasie drogowym niezwiązanych z budową, przebudową, utrzymaniem i ochroną dróg, umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Wielkość opłat uzależniono od powierzchni zajęcia oraz miejsca lokalizacji urządzenia tj. teren zabudowany/niezabudowany lub drogowy obiekt inżynierski. Uchwała regulowała również należną opłatę z tytułu umieszczenia w pasie drogowym reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 352a-357)

W Starostwie obowiązywał druk wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, który zawierał m.in. wyszczególnienie danych zajęcia pasa drogowego, powierzchnię, ilość dni oraz określenie dziennej działki robót, co było zgodne z wymaganiami określonymi w § 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 358-359)

Analiza 15 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego wykazała, że wydanie decyzji poprzedzone było złożeniem wniosku w formie określonej przez Starostwo. Wnioski wypełnione zostały prawidłowo. Termin załatwienia sprawy tj. wydania decyzji wynosił nie dłużej niż sześć dni od daty wpływu wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 360-363)

W przypadku 10 wniosków o wydanie decyzji na zajęcie pasa drogowego dołączono do nich projekt organizacji ruchu na czas prowadzonych robót zatwierdzony przez Starostę Jarocińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 363)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że w przypadku zajęcia pasa drogowego powodującego ograniczenia w ruchu kołowym lub pieszym wymagano zawsze od wnioskodawcy przedstawienia zatwierdzonego projektu organizacji ruchu na czas prowadzonych robót. Wskazał, że Zarząd Powiatu, oceniał wpływ reklamy na bezpieczeństwo ruchu drogowego i ewentualną możliwość niszczenia drogi poprzez analizę przedstawionej we wniosku lokalizacji, wielkości i konstrukcji reklamy, na podstawie dokonywanej wizji w terenie przez pracowników Referatu Dróg Powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 623-625)

W analizowanych 15 decyzjach Zarząd Powiatu nałożył opłaty za zajęcie pasa drogowego o całkowitej wartości 41.111,95 zł. W 14 decyzjach Zarząd prawidłowo określił i obliczył powierzchnie zajętości pasa drogowego. We wszystkich decyzjach opłaty zostały naliczone zgodnie z obowiązującymi stawkami określonymi w uchwale Rady Powiatu. Decyzje zostały podpisane przez kierownika Referatu Dróg Powiatowych, który posiadał upoważnienie Zarządu Powiatu do wydawania decyzji w sprawach wynikających z ustawy o drogach publicznych<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 352-357, 363)

Jak wyjaśnił Wicestarosta Jarociński, Zarząd Powiatu nie stosował indywidualnych odstępstw i ulg od obowiązujących stawek za zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 540-542)

---

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 140 poz.1481

<sup>16</sup> Uchwała Nr 77/15 Zarządu Powiatu z 8 czerwca 2015 r. w sprawie upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach wynikających z ustawy o drogach publicznych.

Zarządca drogi nie zidentyfikował żadnych miejsc nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w efekcie czego nie wymierzano kar pieniężnych za jego zajęcie bez zezwolenia Zarządu Powiatu lub zawarcia stosownej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 102, 540-542)

Zarządca drogi pobierał opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi. W okresie od 2015 r. do końca maja 2016 r. z tytułu wydania 13 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego naliczono i uzyskano łącznie 1.914,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 540-622)

Odnosnie do sieci dróg powiatowych nie stwierdzono przypadku wydawania dwóch związanych ze sobą rozstrzygnięć na zajęcie pasa drogowego pod reklamę tj. decyzji na lokalizację i równolegle decyzji na zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 320-351)

Jak wyjaśnił Członek Zarządu Powiatu, zarządca drogi wydał jak dotąd dwa<sup>17</sup> zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod reklamy, w których pominięto wydanie decyzji na lokalizację w pasie drogi, o której mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych ze względu na fakt, że ich lokalizacja nie zagrażała bezpieczeństwu, miała charakter krótkoterminowy, a reklama w swej istocie pełniła funkcje tablicy informacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 634-635)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

W Decyzji Nr R-DP.7130.3.12.2016 z 16 marca 2016 r. w sprawie wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego drogi powiatowej nr 4205P w celu budowy kanalizacji sanitarnej Zarządca drogi przyjął powierzchnię zajęcia pasa drogowego (64,50 m<sup>2</sup>) mniejszą od powierzchni rzeczywistej, określonej przez wnioskodawcę (129,00 m<sup>2</sup> – dzienna powierzchnia zajętości pasa).

(dowód: akta kontroli str. 363, 384-395)

Jak wyjaśnił Członek Zarządu Powiatu, w wydanej decyzji nie zwrócono należytej uwagi na powierzchnię dziennej zajętości pasa drogowego określoną we wniosku, przyjmując omyłkowo mniejszą powierzchnię działki.

(dowód: akta kontroli str. 623-625)

W ocenie NIK w rezultacie nierzetelnego określenia powierzchni Zarząd Powiatu naliczył opłatę za zajęcie pasa drogowego w wysokości 1.032,00 zł zamiast 2.064,00 zł (umniejszenie o 1.032 zł)<sup>18</sup>.

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jeśli nie zawarto stosownych umów cywilnoprawnych, decyzje zarządcy dróg zezwalające na zajęcie pasa drogowego pod reklamę, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych powinny być poprzedzone uzyskaniem przez wnioskodawcę zezwolenia na lokalizację reklamy na podstawie art. 39 ust. 3 tej ustawy<sup>19</sup>.

Ocena cząstkowa

<sup>17</sup> Decyzja Nr R-DP.7130.4.62.2015 z 10 listopada 2015 r. oraz decyzja Nr R-DP.7130.4.8.2016 z 10 marca 2016 r. (jak i decyzje wcześniejsze dla tej reklamy)

<sup>18</sup> Powierzchnia 129 m<sup>2</sup> x 4,00 zł/m<sup>2</sup>/dzień = 2.064,00 zł.

<sup>19</sup> Patrz m.in. komentarz do art. 39 ustawy o drogach publicznych autorstwa Renaty Strachowskiej, ABC 2012.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości legalność naliczania przez zarządcę dróg powiatowych opłat za zajęcie pasa drogowego.

#### **4. Skuteczność egzekwowania naliczonych opłat i kar pieniężnych.**

Opis stanu faktycznego

Starostwo terminowo pobierało opłaty za zajęcie pasa drogowego. Wysokość pobranych opłat w latach 2015 - 2016 (do 31 maja) odpowiadała łącznej wielkości opłat określonych w wydanych w tym okresie decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego. Wydział Finansów Starostwa dysponował wszystkimi wydanymi przez Zarząd Powiatu decyzjami, w których zawsze określano terminy płatności.

(dowód: akta kontroli str. 101, 515)

W Starostwie prowadzono ewidencję należności, roszczeń i zobowiązań w zakresie zaewidencjonowanych rozrachunków oraz w przypadku należności wymagalnych podlegających przepisom o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wystawiano tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 626-631)

Przyjęcie przez Wydział Finansów Starostwa od wydziału merytorycznego decyzji, następowało, jak wyjaśnił Członek Zarządu Powiatu, w momencie gdy stały się one ostateczne i podlegały wykonaniu. Następnie przeprowadzano zaksięgowanie decyzji na konta rozrachunkowe, indywidualnie dla każdego kontrahenta z odpowiednią klasyfikacją budżetową. Dalej weryfikowano stany należności i płatności kontrahenta, która odbywała się co najmniej raz w kwartale (na koniec) ze względu na konieczność dokonania naliczenia i przypisania odsetek od nieterminowego uregulowania zobowiązań. Wystawienie ewentualnego upomnienia odbywało się z reguły po upływie kwartału, a wystawienie tytułów wykonawczych nie wcześniej niż siedem dni od daty doręczenia upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 626-633)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 maja 2016 r. Zarząd Powiatu na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>20</sup> wystosował dziewięć upomnień wzywających do uregulowania opłat za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 5.549,48 zł. Upomnienia zostały wystawione w terminie od 11 do 103 dni od upływu terminu wniesienia opłaty za zajęcie pasa drogowego. Naliczone koszty upomnienia były zgodne wysokością kosztów upomnienia wynikającą z §§ 1 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 7 listopada 2001 r. i 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej<sup>21</sup>. Starostwo naliczało również odsetki ustawowe. Wysokość tych 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<sup>22</sup>, natomiast w 2015 r. - 8 % wysokości odsetek określonych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 grudnia 2014 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych<sup>23</sup>. W siedmiu przypadkach wyliczono prawidłowo odsetki, a w dwóch nie (omyłki o 1 i 64 grosze<sup>24</sup>).

<sup>20</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 599

<sup>21</sup> Odpowiednio Dz. U Nr 137 poz. 1543 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1526

<sup>22</sup> M.P. z 2016 r. poz. 47

<sup>23</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1858

<sup>24</sup> W upomnieniu nr 5/7/2015 z 24 lipca 2015 r. odsetki winny wynosić 0,07 zł (naliczono 0,08 zł), natomiast w upomnieniu nr 6/7/2015 z 27 lipca 2015 r. odsetki winny wynosić 3,50 zł (naliczono 4,14 zł).

(dowód: akta kontroli str. 516-535)

Członek Zarządu Powiatu wyjaśnił, że w przekazanym przez Zarząd Dróg Powiatowych w Jarocinie 31 marca 2015 r. szczegółowym wykazie należności ujętych w bilansie, błędnie podany został wymagalny termin zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 626-628)

Należności zostały uregulowane w terminie nie dłuższym niż po 16 dniach od daty odebrania upomnienia, a wysokość wyegzekwowanych opłat odpowiadała kwocie określonej w upomnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 516)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność Zarządu Powiatu w egzekwowaniu naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego.

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

Opis stanu  
faktycznego

W Starostwie prowadzono rejestr protokołów odbioru pasa drogowego, który zawierał m.in. numer decyzji, datę i formę zgłoszenia odbioru oraz datę przeprowadzenia odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 511-514)

W decyzjach na zajęcie pasa drogowego Zarząd Powiatu zobowiązywał wnioskodawcę o powiadomieniu zarządcy drogi o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności. Powiadomienia dokonywano pisemnie, telefonicznie, lub za pomocą poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 364-509, 511-514)

W wyniku analizy 15 decyzji na zajęcie pasa drogowego i protokołów odbioru pasa po zakończeniu robót zarządca drogi został powiadomiony przez wnioskodawcę 10-krotnie w formie pisemnej, czterokrotnie telefonicznie oraz jeden raz za pomocą poczty elektronicznej. Zgłoszenie gotowości do odbioru w przypadku 11 decyzji następowało przed upływem okresu ich ważności. W dwóch przypadkach nastąpiło po upływie dni wolnych od pracy (sobota, niedziela), a w pozostałych dwóch przypadkach dzień po upływie okresu ważności zezwolenia. Na okoliczność odbiorów spisywano pisemny protokół odbioru. W przypadku 15 protokołów odbioru stwierdzono prawidłowe przywrócenie odcinka do poprzedniego stanu użyteczności, natomiast w jednym<sup>25</sup> zastrzeżono ewentualną potrzebę przeprowadzenia naprawy nawierzchni z uwagi na nieunormowanie profilu podłużnego jej warstwy ścieralnej nawierzchni. przed upływem okresu objętego gwarancją.

Zarządca drogi dokonywał odbioru pasa drogowego do 12 dni od daty otrzymania zgłoszenia. Odbiór przeprowadzał uprawniony pracownik Referatu Dróg Powiatowych przy udziale wykonawcy robót (wnioskodawcy).

(dowód: akta kontroli str. 453-458, 510)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>25</sup> Decyzja Nr R-DP.7130.3.43.2015 z 24 sierpnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przywracanie zajmowanych odcinków pasa drogowego dróg powiatowych do poprzedniego stanu użyteczności.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>26</sup>, wnosi o podjęcie działań w celu:

- 1) doprowadzenia pasa drogowego sieci dróg powiatowych do stanu określonego w art. 36 ustawy o drogach publicznych oraz egzekwowania należnych opłat i kar pieniężnych, o których mowa w art. 40 ust. 3 i 12 tej ustawy,
- 2) poprawy skuteczności monitorowania pasa drogi i jego okolic,
- 3) rzetelnego naliczania opłat w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego.

## 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

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

Poznań, 8 lipca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Tomasz Otworowski  
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2015 r. poz. 677.

