



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.008.05.2016
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 monitorowania posadowienia reklam oraz innych obiektów wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Mariusz Kubiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/40/2016 z dnia 24 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zarząd Dróg Powiatowych w Pleszewie, 63-300 Pleszew ul. Gen. Józefa Hallera 54, w dalszej treści – „ZDP”, „Zarząd Dróg”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pani Halina Meller, Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Pleszewie („Dyrektor”). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Zarząd Dróg Powiatowych w Pleszewie prawidłowo zorganizował system naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego. System ten umożliwiał terminowe pozyskiwanie opłat za zajęcie pasa drogowego będących dochodami Powiatu Pleszewskiego.

Prowadzona ewidencja udzielonych decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, umożliwiała kontrolę w terenie warunków wynikających z tych decyzji. Zbadane w toku kontroli NIK wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, przyjęte przez ZDP, w zasadzie zostały sporządzone poprawnie.

Zarząd Dróg prawidłowo wymierzał i skutecznie egzekwował kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia. Uprawnieni przedstawiciele ZDP dokonywali protokolarnego odbioru zajmowanego pasa drogowego, zapewniając przywrócenie go do stanu poprzedniej użyteczności. Zarząd Dróg prowadził książki drogi dla wszystkich zarządzanych dróg oraz dzienniki ich objazdu. Przeprowadzał również okresowe roczne kontrole dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

Zidentyfikowanie natomiast, w trakcie dokonanych przez NIK oględzin, reklam umiejscowionych w pasie drogi lub poza nim bez zezwolenia ZDP albo z naruszeniem ustawowych zakazów, wskazuje na niestaranne wywiązywanie się z obowiązku monitorowania dróg i ich okolic prowadzone w trakcie objazdów kontrolnych.

¹ 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 objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1. Zarząd Dróg Powiatowych w Pleszewie, był zarządcą 82 dróg powiatowych² o łącznej długości 371,4 km. W Zarządzie Dróg obowiązywał Statut³ oraz Regulamin organizacyjny⁴ określający m.in. warunki wykonywania przez komórki organizacyjne i pracowników zadań w zakresie zarządzania drogami, o których mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵ - w dalszej treści „ustawa o drogach publicznych”. Wyszczególnione w tym regulaminie zadania ZDP, wykonywało czterech pracowników, w tym Dyrektor. Zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i przygotowaniem decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego oraz pobieraniem opłat z tego tytułu, zostały przydzielone jednemu pracownikowi ZDP - starszemu specjalście ds. zarządzania pasem drogowym i inżynierii ruchu. Pracownik ZDP rozpatrujący wnioski i przygotowujący decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego odbył szkolenia w zakresie: zasad i trybu wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, postępowania wyjaśniającego i wydawania decyzji dotyczących opłat i kar oraz administrowania pasem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 7-40, 340)

2. W 2015 r., w ZDP zaewidencjonowano 431 spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego. W roku następnym (do 31 maja) prowadzono 131 takich spraw⁶.

(dowód: akta kontroli str. 52, 62-92, 187-200)

W formie papierowej w ZDP rejestrowano udzielone zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz w takiej samej formie ewidencjonowano wysłane upomnienia w sprawie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w celach innych niż transportowe.

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 62-92, 187-200)

Pozyskana przez ZDP kwota ogółem, za zajęcie pasa drogowego w poszczególnych latach 2015 – 2016 (do 31 maja) wynosiła, odpowiednio: 711.231,7 zł oraz 579.894,1 zł⁷.

(dowód: akta kontroli str. 46)

W 2015 r. ZDP ustalił po jednym przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia z przeznaczeniem: na reklamę oraz na umieszczenie urządzenia infrastruktury technicznej. Łączna kwota nałożonych przez ZDP kar wynosiła odpowiednio: 86,40 zł i 2.340,00 zł. W 2016 r. (do 31 maja), ZDP nie stwierdził zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 49)

² Dane na dzień 1 stycznia 2016 r.

³ Nadany uchwałami Rady Powiatu w Pleszewie Nr XXXI/59/2011 i Nr V/49/15 z dnia odpowiednio 26 lipca 2011 r. i 15 maja 2015 r.

⁴ Załącznik do uchwał Zarządu Powiatu w Pleszewie Nr XXXI/58/2011 i Nr XXIV/29/2015 z dnia odpowiednio 26 lipca 2011 r. i 19 maja 2015 r.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.

⁶ Dane wg rejestru spraw prowadzonych w formie papierowej. W 2015 r. spośród ogólnej liczby 431 spraw związanych z zajęciem pasa drogowego, 213 spraw dotyczyło wykonania robót budowlanych w pasie drogowym (49% ogółu spraw); 32 sprawy związane były z umieszczeniem w pasie drogowym linii energetycznych (7%); 12 spraw dotyczyło umieszczenia w pasie drogowym urządzeń wodno-kanalizacyjnych (3%); 13 spraw – umieszczenia w pasie drogowym urządzeń gazowych (3%); 41 spraw – umieszczenia linii telekomunikacyjnych (10%); 10 spraw dotyczyło zajęcia pasa drogowego przez obiekty handlowe (2%); 38 spraw było związanych z zajęciem pasa drogowego na prawach wyłączności (9%); 72 sprawy dotyczyły umieszczenia reklam w pasie drogowym (17%). W 2016 r. spośród ogólnej liczby 131 spraw odpowiednio: 65 (50%); 21 (16%); 7 (5%); 6 (5%); 3 (2%); 5 (4%); 8 (6%) i 16 (12%).

⁷ w kwotach tych znajdują się także opłaty uzyskane na podstawie decyzji wydanych w okresie 2004-2015 (należności długoterminowe).

3. W 2015 r. ZDP wystosował 29 upomnień w sprawie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 8.734,59 zł, a w 2016 r. (do 31 maja) 18 upomnień na łączną kwotę 1.774,80 zł. Terminy wystawienia upomnień odpowiadały uregulowaniom⁸ obowiązującym w ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 507, 511, 517-520)

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 zarządzanych przez ZDP.

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

Opis stanu
faktycznego

1. Zarząd Dróg Powiatowych w Pleszewie prowadził dla zarządzanych dróg i obiektów mostowych (w formie papierowej) książki drogi w liczbie 78, oddzielnie dla każdego odcinka drogi oraz dziennik objazdu zarządzanych dróg powiatowych, co było zgodne z wymogami określonymi w § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁹ - w dalszej treści „rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie numeracji i ewidencji”.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 424-439, 448-455, 464-466, 471-478)

2. ZDP posiadał pełne dane dotyczące granicy pasa drogowego dla 17 zarządzanych dróg (22%), a nie posiadał takich danych dotyczących siedmiu zarządzanych dróg (9%). Dane dotyczące granicy pasa drogowego pozostałych 54 zarządzanych dróg (69%) Zarząd Dróg posiadał w części (od 10% do 90% szacunkowej ich długości). Przykładowo, granica pasa drogowego drogi powiatowej Pleszew-Dobrzyca (nr 4309P) została wyznaczona po przeprowadzonej w dniu 15 listopada 2011 r. inwentaryzacji tej drogi, przy uwzględnieniu decyzji Zarządu Powiatu Pleszewskiego oddającej w trwałą zarząd ZDP nieruchomości stanowiące teren drogi powiatowej.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 408-413)

Dyrektor Zarządu Dróg podała, że przyczyną nieposiadania przez ZDP pełnych danych o granicy pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg powiatowych, jest nieuregulowany stan prawny gruntów zajętych pod drogi powiatowe.

(dowód: akta kontroli str. 507, 511-512)

3. Zarząd Dróg Powiatowych w Pleszewie przeprowadził w latach 2014 – 2015 okresowe kontrole stanu technicznego wszystkich zarządzanych dróg (w liczbie 156) i drogowych obiektów inżynierskich (w liczbie 28), co było zgodne z obowiązkiem określonym w art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych i art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 440-443, 444-447, 456-463, 467-470)

⁸ W dniu 30 grudnia 2011 r. Dyrektor ZDP w zarządzeniu nr 4/2011 określiła procedurę windykacji należności, w tym termin wszczynania procesu windykacyjnego.

⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

4. Kontrolę zajęcia pasa drogowego w latach 2015-2016 (do 31 maja) ZDP przeprowadził na wszystkich 78 zarządzanych drogach. Skontrolował zajęcie pasa drogowego także na drogach, co do których nie posiadał danych o granicy pasa i tak, m.in. Zarząd Dróg wykazał przeprowadzenie 17 kontroli drogi powiatowej nr 5297P oraz 21 kontroli drogi powiatowej nr 4358P. W 2015 r. przeprowadzono 1080¹¹ kontroli zajęcia pasa drogowego, a w 2016 r. (do dnia 31 maja) – 407 kontroli. Dodatkowo w latach 2015 – 2016 (do 31 maja) ZDP skontrolował¹² sześć zarządzanych dróg powiatowych (8%) tylko pod względem prawidłowości posadowionych reklam, z tego 36 kontroli przeprowadzono na tych drogach w 2015 r., a 18 kontroli w 2016 r. (do 31 maja). Pozostałe zarządzane drogi, w liczbie 72, nie zostały objęte taką kontrolą z uwagi - jak podała Dyrektor ZDP - na niewystępujące przy tych drogach reklamy.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 471-478)

Dyrektor ZDP wyjaśniła, że: „W latach 2015 - 2016 (do 31 maja) ZDP nie stwierdził naruszenia przepisów art. 42a ustawy o drogach publicznych¹³. Stwierdzono natomiast niezgodność z art. 43 tej ustawy odległości od krawędzi jezdni, zlokalizowanych kilku obiektów budowlanych (budynki czy ogrodzenia) oraz reklam przenośnych (nie związanych na trwałe z gruntem) poza obszarem zabudowanym, poza pasem drogowym. Obiekty budowlane wg oględzin wybudowane zostały jeszcze przed 1999 r. tj w okresie, w którym drogami zarządzała Dyrekcja Dróg Publicznych w Poznaniu (poprzedni zarządca obecnych dróg powiatowych). ZDP nie posiada w tym zakresie żadnych dokumentów przekazanych od poprzedniego zarządcy dróg i uznał, że wybudowane zostały za jego zgodą. W przypadku reklam umieszczonych niezgodnie z art. 43 ustawy o drogach publicznych ale nie będących w bezpośrednim polu widzenia kierowcy i nie stwarzających zagrożeń w ruchu drogowym do dnia kontroli ZDP nie podjął żadnych działań”.

(dowód: akta kontroli str. 507, 512)

Reklamy emitujące światło spełniały wymagania określone w art. 42a ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 53-61, 332-339)

5. Informacje o ewentualnym nielegalnym zajęciu pasa drogowego lub usytuowania nielegalnie obiektów w jego pobliżu, ZDP uzyskiwał przede wszystkim w wyniku dokonywanych objazdów zarządzanych dróg i ulic powiatowych. Ponadto, według Dyrektora, ZDP „jest też w stałym kontakcie z pracownikami Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Pleszewie, pracownikami Straży Miejskiej w Pleszewie, Strażnikiem Gminnym Gminy Gołuchów oraz pracownikami wydziałów, którym przypisane zostały obowiązki zarządcy dróg w poszczególnych gminach Powiatu Pleszewskiego. Dużą rolę w tym zakresie odgrywają też Sołtysi, Radni Rady Powiatu, Radni Gmin Powiatu oraz inni użytkownicy dróg. Wszystkie przekazane informacje, głównie dotyczące zajęcia pasa drogowego, są sprawdzane z wydanymi decyzjami na zajęcie. W żadnym przypadku nie dokonano odbioru robót związanych z zajęciem pasa drogowego, co do którego przez ww. podmioty wnoszone były uwagi bądź zastrzeżenia”.

(dowód: akta kontroli str. 508, 513)

¹¹ W zależności od drogi, kontrole były prowadzone z częstotliwością od trzech do 26 razy w ciągu roku.

¹² Przeprowadzone kontrole dróg ZDP dokumentował w prowadzonym w formie papierowej Dzienniku objazdu i kontroli dróg i ulic powiatowych.

¹³ Zgodnie z art. 42a (obowiązującym od 11 września 2015 r.) ustawy o drogach publicznych widoczna z jezdni przez kierującego pojazdem reklama emitująca światło musi spełniać warunki określone w tej ustawie.

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

1. Zarząd Dróg 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 przez NIK¹⁴ oględzin stwierdzono:

- posadowienie w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia ZDP siedmiu reklam. W toku kontroli sześciu podmiotom nałożono kary o łącznej wysokości 1.254,80 zł. Wobec jednego podmiotu, toczyło się postępowanie administracyjne w celu wymierzenia kary¹⁵;
- jeden przypadek lokalizacji reklamy banku w pasie drogowym w obszarze niezabudowanym (drogi powiatowej Pleszew – Dobrzyca, nr 4309P), wbrew zakazowi umieszczania reklam w takim obszarze,
- pięć przypadków lokalizacji reklam poza pasem drogowym w odległości mniejszej niż 20 metrów od zewnętrznej krawędzi jezdni (droga powiatowa Pleszew – Dobrzyca, nr 4309P).

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 53-61, 332-339, 360-363, 364, 365, 370, 370a, 378-383, 384-388, 389-393, 394-398, 399-404, 405-407)

ZDP nie posiadał też pewnej, wynikającej ze stosownych dokumentów, wiedzy dotyczącej prawidłowości lokalizacji 22 obiektów budowlanych¹⁶ poza pasem drogowym w odległości mniejszej niż 8 metrów od zewnętrznej krawędzi jezdni. Poprzestawał jedynie na domniemaniu, iż poprzedni zarządca drogi wydał w tym zakresie stosowne decyzje, o których mowa w art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 53-61, 332-339)

Dyrektor m.in. podała, że „Do dnia przeprowadzonych oględzin wspólnie z kontrolerem NIK, ZDP nie podejmował żadnych czynności w przedmiotowej sprawie. Przedmiotowe reklamy nie są umieszczone w bezpośrednim polu widzenia kierowcy i nie stwarzają zagrożenia dla ruchu drogowego. Podczas objazdów dróg w pierwszej kolejności koncentrowano się na reklamach umieszczonych w pasie drogowym, za które zarządca drogi może naliczyć stosowne opłaty stanowiące dochód, który w całości przeznaczony jest na bieżące utrzymanie dróg. Nie mniej jednak już w dniu 1 lipca 2016 r. ZDP pozyskał dane adresowe właścicieli przedmiotowych reklam i w najbliższym czasie zamierza zwrócić się do nich na piśmie, informując o konieczności zachowania minimalnych odległości lokalizacji reklamy od krawędzi jezdni zapisanych w art. 43 ustawy o drogach publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 508-509, 514)

2. Dyrektor ZDP decyzją nr ZDP.454.16.2016 z dnia 31 maja 2016 r., zezwoliła na „umieszczenie reklamy jednostronnej o wymiarach 225 cm x 80 cm w pasie drogowym drogi powiatowej nr 4309P w miejscowości Dobrzyca – ul. Pleszewska

¹⁴ Oględzinami, przeprowadzonymi w dniach 6 i 8 czerwca 2016 r. objęto: dwa odcinki dróg powiatowych (ulic) o największej intensywności natężenia ruchu drogowego na obszarze zabudowanym, tj. ulicę Poznańską w Pleszewie (nr 4360P) oraz ulicę Kaliską w Pleszewie (nr 4369P); dwa odcinki dróg na terenie niezabudowanym o największej intensywności natężenia ruchu drogowego, tj. ciąg drogowy Pleszew – Dobrzyca (nr 4309P) oraz ciąg drogowy na odcinku Czermiń – Pleszew (nr 4308P); jeden odcinek drogi w terenie zabudowanym, gdzie prowadzone były roboty budowlane lub remontowe w pobliżu, tj. ul. Poznańską (nr 4360P); jeden odcinek drogi w terenie niezabudowanym, gdzie prowadzone są roboty budowlane lub remontowe w pobliżu, tj. drogę Pleszew-Dobrzyca (nr 4309P).

¹⁵ W przypadku dwóch postępowań, dotyczących logo aptek, postępowania te nie zostały wszczęte. W świetle treści art. 94a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r. Nr 45 poz. 271, ze zm.) jakkolwiek zabroniona jest reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności, to – jak wprost w tym przepisie wskazano - nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego.

¹⁶ 13 budynków i 6 ogrodzeń posadowionych przy drodze powiatowej nr 4309P oraz trzy ogrodzenia posadowione przy drodze powiatowej nr 4308P.

wg lokalizacji szczegółowej na załączonym planie sytuacyjnym w terminie od dnia 1.06.2016 r. – 31.12.2016 r. na warunkach podanych w niniejszym zezwoleniu” tj. poza obszarem zabudowanym. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 5 lit.b) ustawy o drogach publicznych, zabrania się umieszczania reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych. Jedynym warunkiem podanym w ww. zezwoleniu było wniesienie opłaty w kwocie 770,40 zł, której wysokość została wyliczona zgodnie z obowiązującymi w ZDP zasadami. W toku kontroli NIK przedmiotowa reklama została przeniesiona na teren zabudowany, zgodnie z treścią nowej decyzji lokalizacyjnej, wydanej w trybie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Za posadowienie reklamy ZDP pobrał (za okres od dnia 1 czerwca 2016 r. do dnia 26 czerwca 2016 r.) opłatę w kwocie 93,60 zł.

(dowód: akta kontroli str. 57-58, 61, 342, 348-349, 350-358, 531-533)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podczas oględzin, przeprowadzonych w dniu 8 czerwca 2016 r. m.in. w obecności Dyrektora ZDP, drogi powiatowej nr 4309P stwierdzono prowadzenie w miejscowości Dobrzyca robót naziemnych i podziemnych w pasie drogowym oraz inne zajęcie pasa drogowego niż zostało to określone w zezwoleniu wydanym przez Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Pleszewie (zezwolenie z dnia 7 czerwca 2016 r., oznaczone nr ZDP.4535.67.2016). Jezdnia (element pasa drogowego) została zajęta¹⁸ poprzez składowane na niej sterty (pryzmy) piasku, zajmujące łącznie 61,96 m² jej powierzchni. Łączna powierzchnia zajętego chodnika (elementu pasa drogowego) wynosiła 239,40 m², zamiast 150,00 m² określonych w powyższym zezwoleniu. Ponadto, roboty te prowadzone były niezgodnie z organizacją ruchu drogowego zatwierdzoną na czas tych robót (nr zatwierdzonego projektu organizacji ruchu drogowego: 7120.1.55.2016). Niezgodność polegała m.in. na tym, że na obszarze prowadzonych robót, w toku oględzin nie stwierdzono przewidzianych w organizacji ruchu drogowego znaków drogowych (ostrzegawczych): „Uwaga inne niebezpieczeństwa” (znak A-30); „Uwaga piesi !” (znak B-41) oraz na nielegalnym zajęciu odcinków pasa drogowego poprzez składowanie na jezdni piasku. W związku z powyższym w dniu 8 czerwca 2016 r., kontroler NIK w trybie art. 51 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ (dalej „ustawa o NIK”), poinformował Dyrektora o stwierdzeniu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego jakie występuje na tym odcinku drogi nr 4309P.

(dowód: akta kontroli str. 53-61, 256-257, 258)

W odpowiedzi na powyższą informację kontrolera NIK, Dyrektor w piśmie z dnia 9 czerwca 2016 r. poinformowała o działaniach zapobiegających zagrożeniu podając, że w dniu 8 czerwca 2016 r.: powiadomiła telefonicznie Komendę Powiatową Policji w Pleszewie o nieprawidłowościach przy prowadzonych robotach; wezwała inżyniera robót (przedstawiciela wykonawcy) do wyjaśnienia niezgodności powierzchni zajętego pasa drogowego pod roboty z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego; wyliczyła powierzchnię zajętego nielegalnie pasa drogowego jako różnicę powierzchni wyliczonej w wydanej decyzji i powierzchni pasa drogowego faktycznie zajętej ze stwierdzoną podczas oględzin; wydała decyzję z naliczeniem wykonawcy robót 10-krotnej kary za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia. W dniu 21 czerwca 2016 r. kara pieniężna w kwocie 7.568,00 zł została wpłacona na rachunek bankowy ZDP. Interwenujący funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Pleszewie

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej „Kpa”

¹⁸ W zezwoleniu nr ZDP.4535.67.2016, Dyrektor ZDP wyraziła zgodę na zajęcie jezdni (o pow. 21 m²) tylko w jednym dniu, tj. w dniu 7 czerwca 2016 r.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

udokumentowali również ukaranie mandatami dwóch pracowników wykonujących prace budowlane pod wpływem alkoholu oraz bez wymaganych kamizelek odblaskowych.

(dowód: akta kontroli str. 259-265, 367-368)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, efektywność systemu monitorowania prawidłowości posadowienia reklam wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego znajdujących się w pasie drogowym i poza nim.

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

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość wypełnionych wniosków w sprawie uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, wydanych na ich podstawie zezwoleń oraz naliczania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego w latach 2015 – 2016 (do dnia 31 maja), NIK skontrolowała na losowo dobranej próbie spośród wszystkich rodzajów spraw prowadzonych w powyższym okresie w ZDP. Do szczegółowego badania dobrano 45 spraw, z tego 25 spraw²⁰ związanych z zajęciem pasa drogowego w 2015 r. oraz 20 spraw²¹ w 2016 r. (do dnia 31 maja).

(dowód: akta kontroli str. 52, 62-186, 187-236, 290-331)

1. Zbadane wnioski w sprawie uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, które w ZDP przyjęto i zaewidencjonowano w 2015 r. oraz w 2016 r. (do 31 maja), w zasadzie odpowiadały wymogom określonym w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego²² - w dalszej treści „rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków udzielania zezwoleń”. Jednak, w dwóch wnioskach o zajęcie pasa drogowego w 2015 r., które dotyczyły umieszczenia w pasie drogowym: urządzeń wod.-kan. z przyłączem kanalizacyjnym oraz urządzeń gazowniczych i rury gazowej oraz w jednym wniosku o zajęcie pasa drogowego w 2016 r., który dotyczył usuwania awarii zasuwy wodociągowej w jezdni, na załączonych do tych wniosków szczegółowych planach sytuacyjnych nie podano skali²³ w jakiej zostały te plany wykonane (§ 1 ust. 3 pkt 1). Ten sam brak posiadały wnioski o zajęcie pasa drogowego w 2015 r. oraz w 2016 r. (do 31 maja), odpowiednio: pod obiekt handlowy (po 1 szt.); na prawach wyłączności sprzedaż kwiatów i zniczy (po 1 szt.); z przeznaczeniem na umieszczenie reklamy (7 szt. i 2 szt.). Do zbadanych wniosków o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy załączano kserokopię planu miasta Pleszewa bez podania skali wykonania tego planu. Do wszystkich zbadanych wniosków o zajęcie pasa drogowego, w których zajęcie pasa drogowego wpływało na ruch drogowy lub ograniczało widoczność na drodze albo powodowało wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych, wnioskodawcy załączali uzgodniony ze Starostą Pleszewskim projekt organizacji ruchu drogowego w rejonie

²⁰ Na ogólną liczbę 25 zbadanych spraw w 2015 r. składało się: 6 spraw dot. robót w zajęтым pasie; 4 sprawy związane z umieszczeniem linii energetycznych; 2 sprawy dot. umieszczenia urządzeń wod.-kan., 2 sprawy dot. urządzeń gazowych oraz 2 sprawy dot. urządzeń telekomunikacyjnych; 1 sprawa dot. zajęcia pasa na obiekty handlowe, 1 sprawa dot. zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności; 7 spraw dot. umieszczenia w pasie drogowym reklam.

²¹ Na ogólną liczbę 20 zbadanych spraw w 2016 r. (do dnia 31 maja) składało się: 7 spraw dot. robót w zajęтым pasie; 3 sprawy związane z umieszczeniem linii energetycznych; 2 sprawy dot. umieszczenia urządzeń wod.-kan., 2 sprawy dot. urządzeń gazowych oraz 2 sprawy dot. umieszczenia urządzeń telekomunikacyjnych; 1 sprawa dot. zajęcia pasa na obiekty handlowe, 1 sprawa dot. zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności; 2 sprawy dot. umieszczenia reklam.

²² Dz. U. Nr 140, poz. 1481, ze zm.

²³ Wymagana przepisem § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków udzielania zezwoleń skala szczegółowych planów sytuacyjnych, to 1:1.000 lub 1:500.

przewidywanego zajęcia pasa. Odpowiadało to wymaganiom określonym w § 1 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków udzielania zezwoleń. W 14 zbadanych wnioskach o zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót (po 7 wniosków w każdym badanym roku), w których wymagane było dołączenie dodatkowo ogólnego planu orientacyjnego w skali 1:10.000 lub 1:25.000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego, dziewięć wniosków powyższy wymóg spełniało (cztery w 2015 r. i pięć w 2016 r.), a w pięciu wnioskach ten obowiązek nie był zrealizowany (w trzech z 2015 r. oraz w dwóch z 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 93-100, 201-208)

Dyrektor podała, że „ZDP dokłada wszelkich starań aby przyjmowane i rozpatrywane wnioski o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego były kompletne i w pełni odpowiadały wymogom określonym w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r., w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Brak wpisanej skali na planach sytuacyjnych załączonych do trzech kontrolowanych wniosków jest wynikiem niedopatrzenia. Nie oznacza to jednak, że ZDP nie miał wiedzy (przy określaniu powierzchni zajęcia) o skali przedmiotowych planów sytuacyjnych, bowiem sporządzone one zostały na mapach do celów projektowych, które wykonywane są w skali albo 1:500 albo 1:1000. Mając wiedzę o szerokości jezdni każdej z dróg, nie trudno było rozpoznać w jakiej skali plany te zostały wykonane”.

(dowód: akta kontroli str. 509, 514-515)

2. Według Dyrektora ZDP, „przed wydaniem zezwolenia na zajęcie pasa drogowego pod reklamę, ZDP każdorazowo dokonywał oceny proponowanej przez wnioskodawcę lokalizacji, mając na uwadze przede wszystkim to czy reklama nie będzie powodować niszczenia lub uszkodzenia drogi i jej urządzeń. Oceniano też jej wpływ na mogące wystąpić zagrożenia bezpieczeństwa ruchu bądź utrudnienia w ruchu drogowym (przesłanianie i pogorszenie widoczności znaków drogowych, zachowanie widoczności w obrębie skrzyżowań). Ocena dokonywana była przez pracownika odpowiedzialnego za zajęcie pasa drogowego oraz Dyrektora podczas wspólnej z wnioskodawcą wizji w terenie. Udokumentowaniem przeprowadzonej oceny była wydana decyzja zezwalająca na umieszczenie reklamy”.

(dowód: akta kontroli str. 509, 515)

3. Stwierdzone podczas oględzin²⁴ usytuowanie reklam oraz umieszczenie na chodnikach obiektów handlowych i usługowych, nie powodowało pogorszenia widoczności istniejących znaków drogowych oraz warunków dla ruchu pieszego.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 53-61)

Dyrektor ZDP podała, że „W związku z usytuowanymi w pasach drogowych reklamami czy innymi obiektami - ZDP w okresie objętym kontrolą nie otrzymał od Komendy Powiatowej Policji ani innych podmiotów, żadnych informacji o pogorszeniu widoczności istniejących znaków drogowych oraz warunków dla ruchu pieszych”.

(dowód: akta kontroli str. 509, 515)

4. Rada Powiatu w Pleszewie uchwałą nr XXXV/188/09 z dnia 27 listopada 2009 r., określiła wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg powiatowych. Stawki opłat były zgodne z wytycznymi zamieszczonymi w art. 40 ust. 8 i 9 ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 34)

5. Wysokości opłat za zbadane zajęcia pasa drogowego w 2015 r. oraz w 2016 r. (do 31 maja) zostały naliczone zgodnie z obowiązującymi stawkami. W objętych

²⁴ Przeprowadzonych w dniu 6 i 8 czerwca 2016 r., por. przypis nr 14.

kontrolą 34 sprawach, NIK nie stwierdziła stosowania indywidualnych odstępstw i ulg od obowiązujących stawek przy obliczaniu wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 93-100, 101, 109, 119, 130, 140, 149, 155, 164, 171, 175, 179, 183, 201-208, 214, 216, 224, 256, 268, 273, 281, 285, 290, 303, 306, 315)

6. ZDP wymierzył kary pieniężne w łącznej kwocie 8.822,80 zł, za stwierdzone podczas oględzin w dniu 6 i 8 czerwca 2016 r. zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 360-362, 363)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość naliczania przez ZDP opłat za zajęcie pasa drogowego.

4. Skuteczność egzekwowania naliczonych opłat i kar pieniężnych

Opis stanu faktycznego

1. ZDP terminowo pobierał opłaty za zajęcie pasa drogowego. W 2015 r. naliczono opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 282.172,13 zł, a uzyskano 266.668,39 zł. Różnica w kwocie (należnej a otrzymanej) 15.503,74 zł została wpłacona zgodnie z terminem płatności, tj. w 2016 r. ZDP naliczył także w 2015 r. kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w kwocie 2.426,40 zł, które zostały w terminie zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 49, 482, 521-530)

2. Wśród 45 spraw związanych z zajęciem pasa drogowego, objętych szczegółowym badaniem (25 spraw w 2015 r. oraz 20 spraw w 2016 r. do 31 maja), nie stwierdzono nieterminowej²⁵ wpłaty za zajęcie pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 52, 62-92, 93-100, 187-200, 201-208)

Systematyczną kontrolę terminowości wnoszenia opłat za zajęcie pasa drogowego (na podstawie indywidualnych kont kontrahentów), prowadził Główny Księgowy ZDP. O zbliżających się terminach płatności przez zajmujących pas drogowy, Główny Księgowy informował Dyrektora ZDP oraz pracownika, któremu powierzono prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji na zajęcie pasa drogowego. Na podstawie informacji uzyskanych od Głównego Księgowego pracownik odpowiedzialny za ww. sprawy, informował telefonicznie każdego zobowiązanego o terminie zapłaty należności lub o upływie tego terminu, wysokości należności i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia należności w terminie oraz grożącej egzekucji administracyjnej i mogących powstać kosztach egzekucyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 510, 515-516)

3. ZDP prawidłowo stosował procedurę egzekucyjną określoną w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁶. Spośród wystosowanych w 2015 r. 29 upomnień²⁷ w sprawie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 8.734,59 zł, szczegółowym badaniem objęto trzy upomnienia o najwyższych wartościach jednostkowych²⁸, na łączną kwotę 7.373,22 zł (84,4%). W wyniku postępowania upominawczego, dwie należności wraz z odsetkami (w kwocie 6.735,80 zł i kwocie 175,96 zł) zostały

²⁵ W decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, jako termin wpłaty wyliczonej opłaty za zajęcie pasa drogowego ZDP podawał: „14 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stała się ostateczna”. Decyzjami ostatecznymi, zgodnie z art. 16 § 1 Kpa, są decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

²⁶ Dz. U z 2016 r. poz. 599, ze zm.

²⁷ W Zarządzie Dróg Powiatowych w Pleszewie prowadzono rejestr upomnień (za 2015 r. i w 2016 r.) w formie papierowej.

²⁸ Upomnienie nr UP 18/2015 na kwotę 162,90 zł; upomnienie nr UP 26/2015 na kwotę 546,00 zł; upomnienie nr UP 29/2015 na kwotę 6.664,32 zł.

wpłacone na rachunek ZDP (94% kwoty dochodzonej). Wobec jednego dłużnika zalegającego z wpłatą kwoty 546,00 zł, ZDP wystawił tytuł wykonawczy, który skierował do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Jarocinie celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W odpowiedzi, na wniosek Dyrektora ZDP (wierzyciela) z dnia 18 kwietnia 2016 r. o poinformowanie na jaki etapie postępowania znajduje się dochodzenie wspomnianej kwoty, Naczelnik ten w dniu 7 czerwca 2016 r. podał, że wobec dłużnika nastąpił zbieg egzekucji administracyjnej z sądową, który opóźnia administracyjne postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 41-43, 483, 484-495)

W 2016 r. (do 31 maja) ZDP wystosował 18 upomnień²⁹ na łączną kwotę 1.774,80 zł. Szczegółowym badaniem objęto dwa upomnienia o najwyższych wartościach jednostkowych³⁰, na łączną kwotę 968,10 zł (55% wartości ogółem). W wyniku postępowania upominawczego, dwie zbadane należności (100%) wraz z odsetkami (w kwocie 175,75 zł i kwocie 836,80 zł) zostały wpłacone na rachunek ZDP.

(dowód: akta kontroli str. 44-45, 483, 484-495)

ZDP prowadził w formie papierowej ewidencje tytułów wykonawczych za 2015 r. i w 2016 r. (do dnia 31 maja). W obu ewidencjach zarejestrowano po siedem tytułów wykonawczych, na łączną kwotę odpowiednio: 919,76 zł i 1.146,15 zł.

(dowód: akta kontroli str. 496-505)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skuteczność egzekwowania przez ZDP naliczonych opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W 14 zbadanych dokumentacjach dotyczących zajęcia pasa drogowego³¹ w latach 2015 – 2016 (do 31 maja), w których ZDP wymagał „przywrócenia pasa drogowego do pierwotnego stanu” z podaniem terminu tego przywrócenia, sporządzono protokoły odbioru (100%) robót odtworzeniowych pasa drogowego. Data zawiadomienia ZDP o odbiorze robót odtworzeniowych zajętego pasa drogowego była zamieszczona na wszystkich zbadanych protokołach odbioru. Tylko w jednej sprawie ZDP został powiadomiony o przywróceniu zajmowanego pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności przed upływem ważności zezwolenia³². W pozostałych 13 sprawach ZDP był powiadamiany: następnego dnia roboczego po upływie wyznaczonego w zezwoleniu terminu na zajęcie pasa drogowego (trzykrotnie w 2015 r., sześciokrotnie w 2016 r.) oraz drugiego dnia roboczego po upływie wyznaczonego terminu na zajęcie pasa drogowego (dwukrotnie w 2015 r. i 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 93-186, 201-257, 266-331, 506)

Zdaniem Dyrektora ZDP, „nie jest wymagane przez ZDP zgłoszenie o przywróceniu pasa drogowego w ostatnim dniu, na który wydano zezwolenie i za który naliczono

²⁹ Ostatnie upomnienie oznaczone nr 18/2016 zostało zaewidencjonowane w rejestrze upomnień w dniu 19.05.2016 r.

³⁰ Upomnienie nr 13/2016 na kwotę 162,90 zł; upomnienie nr 17/2016 na kwotę 805,20 zł.

³¹ Dla prowadzenia robót w pasie drogowym oraz umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

³² Sprawa dotycząca budowy przyłącza elektroenergetycznego, oznaczona ZDP.4535.68.2015 z dnia 13.05.2015 r.

opłaty. Prace mogą być zakończone pod koniec dnia i zajmujący pas drogowy nie ma wtedy możliwości zawiadomienia o ich zakończeniu (tel. w ZDP jest czynny do godz. 15.30). Jedynie w dwóch przypadkach (...) zawiadomienia dokonano w drugim dniu po dniu obowiązującego zezwolenia, ale roboty prowadzone były na głównych ulicach w Pleszewie i przed dokonaniem odbioru ZDP od mieszkańców przyległych do ulic nieruchomości otrzymał potwierdzenie, że prace zostały zakończone w zapisanym w decyzji terminie. Odbiory związane z przywróceniem pasa drogowego dokonywane są przez ZDP niezwłocznie, często jeszcze tego samego dnia w którym dokonane zostaje zgłoszenie czy w dniach następnych”.

(dowód: akta kontroli str. 510, 516)

2. Zbadane protokoły odbioru, podpisane były przez osoby uprawnione do odbioru ze strony ZDP oraz przez wykonawców robót, potwierdzały odtworzenie pasa drogowego drogi powiatowej bez uwag. Do protokołów odbioru załączone były, wyszczególnione w zezwoleniach, wyniki badania zagęszczenia gruntu w odtworzonym pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 93-186, 201-257, 266-331)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ZDP prowadzące do przywracania zajmowanego odcinka pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu poprawy skuteczności monitorowania pasa drogi i jego okolic oraz staranności w ocenie proponowanych lokalizacji reklam,
- 2) niezwłoczne doprowadzenie pasa drogowego sieci dróg powiatowych do stanu określonego w art. 36 ustawy o drogach publicznych w przypadku stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości oraz egzekwowanie należnych opłat i kar pieniężnych w sytuacjach, o których mowa w art. 40 ust. 3 i 12 tej ustawy.

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
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia sierpnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Mariusz Kubiak

główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis