



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.02.2021

**Pan
Krzysztof Szewczyk
Dyrektor
Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania
w Wałbrzychu**

Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania
w Wałbrzychu
ul. Jana Matejki 1
58-300 Wałbrzych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 – „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu ul. Jana Matejki 1, 58-300 Wałbrzych (dalej: „ZDKiUM” lub „Zarządca”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Szewczyk, Dyrektor Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu, od 4 lipca 2013 r. (dalej: „Dyrektor”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. 2. Nakładanie kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. 3. Pobieranie należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego. 4. Monitorowanie sieci drogowej w celu wykrycia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia. 5. Monitorowanie sieci drogowej w celu sprawdzenia sposobu i jakości przywrócenia do stanu pierwotnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do czasu zakończenia kontroli ¹)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/110/2021 z 1 lipca 2021 r. 2. Marta Laszczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/102/2021 z 23 czerwca 2021 r. 3. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/127/2021 z 3 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli: t. I, str. 1-6, 13)

¹ Tj. 12 sierpnia 2021 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZDKiUM na ogół rzetelnie i efektywnie zarządzał pasem drogowym. Określił sieć wszystkich zarządzanych dróg, prowadził zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴ (dalej: „ustawa o drogach”) ewidencję dróg, pozwalającą na ustalenie granic pasa drogowego. Informacje o konieczności uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego Zarządca udostępniał zainteresowanym na swojej stronie internetowej, niemniej jednak stawki opłat publikowane na stronie internetowej ZDKiUM nie były aktualizowane.

Zarządca naliczał opłaty i nakładał kary za użytkowanie pasa drogowego, spośród 32 poddanych badaniu przypadków 26 opłat za zajęcie pasa (81,3%) ustalono prawidłowo, a co do pozostałych istniały wątpliwości dotyczące właściwej kwoty opłaty (ze względu na brak możliwości jednoznacznego określenia współrzędnych zajęcia pasa). W procesie prowadzonych postępowań administracyjnych stwierdzono przypadki (86,1% badanej próby) nierzetelności podejmowanych działań (m.in. nie udokumentowano odbioru przez stronę decyzji o nałożeniu kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, nie zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz nie poinformowano stron postępowania o niezakończonym terminie). Prowadzone postępowania administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego kończyły się terminowo, ale z opóźnieniem wynoszącym od 55 do 104 dni wydawano decyzje o naliczeniu kar (75,0% naliczonych kar). Ponadto Zarządca nie wywiązywał się z w pełni z obowiązku dochodzenia należności, o czym świadczy 11 przypadków (26,2% badanej próby) niepodjęcia czynności windykacyjnych i stwierdzona bezczynność ZDKiUM (w skrajnym przypadku trwająca aż 16 miesięcy).

O nieefektywności monitoringu zarządzanym pasem drogowym świadczy mała liczba, bo zaledwie czterech kar nałożonych za zajęcie pasa bez zezwolenia w kontrolowanym okresie, w porównaniu do 23 takich przypadków stwierdzonych w czasie kontroli NIK podczas dwudniowych oględzin. Te same oględziny wykazały, że spośród 15 objętych kontrolą decyzji, w pięciu przypadkach (33,3% badanej próby), stwierdzono naruszenia warunków określonych w pozwoleniach na zajęcie pasa drogowego, w tym przekroczenia powierzchni i miejsca wykonywania robót. Ponadto protokoły odbioru robót w 10 przypadkach (spośród poddanych badaniu protokołów, co stanowiło 83,3% badanej próby) sporządzane i podpisywane były jednostronnie – przez pracowników ZDKiUM, bez udziału wykonawców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat

1.1. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) długość zarządzanej sieci dróg przez ZDKiUM nie ulegała zmianom, wynosząc w każdym roku ogółem 206,4 km, w tym: drogi gminne 140,1 km, powiatowe 29,1 km, wojewódzkie 20,3 km, krajowe 16,9 km. W kontrolowanym okresie Zarządca umieścił formularze dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcia pasa drogowego, które były udostępniane

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

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

na stronie internetowej ZDKiUM⁶. Upublicznione również na stronie internetowej Zarządcy stawki opłat za zajęcie pasa drogowego⁷ nie były jednak aktualne, ponadto nie udostępniano w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) wyników kontroli zewnętrznych. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wykaz dróg publicznych objęty zarządem ZDKiUM dostępny był na stronie internetowej. Natomiast sprawdzanie granic nieruchomości umożliwiał otwarty portal mapowy miasta na prawach powiatu Wałbrzych, prowadzony przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej⁸.

Kwestie związane z naliczaniem opłat i egzekucją opłat i kar za zajęcie pasa drogowego były jednym z wielu zadań odpowiednich działów, powierzone zostały pracownikom Działu Drogowego oraz Finansowo-Księgowego. Decyzje w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, sporządzane przez pracowników merytorycznych przekazywane były do Działu Finansowo-Księgowego. W systemie rejestrowane były również opłaty wnoszone do przedmiotowych decyzji. Ewidencja decyzji i opłat prowadzona była według kontrahentów.

Informacje o nielegalnym zajęciu pasa drogowego, jak wskazał Dyrektor, Zarządca pozyskiwał podczas objazdów dróg przez osobę merytoryczną oraz prowadzoną kontrolę pasa drogowego pod kątem złożonych wniosków i wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego. Dodał, że Zarządca współpracował również ze Strażą Miejską, która podczas wykonywania objazdów na terenie miasta Wałbrzycha, zwracała się z zapytaniem o ustalenie legalności zajętości pasa drogowego.

W latach 2019-2021 ZDKiUM prowadził rejestr udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Prowadzony rejestr nie pozwalał na wyodrębnienie pozwoleń wydawanych w trybie przyspieszonym stosownie do art. 54 ust. 9 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*⁹, gdyż decyzje były wystawiane na podstawie art. 35 § 1-3a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰ (dalej: „kpa”).

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki zaskarżeń decyzji wydawanych w przedmiocie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli: t. I, str. 11-12, 19-31, 89-99, 106-126)

1.2. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w zarządzie ZDKiUM znajdowało się ogółem 349 dróg, w tym 330 dróg gminnych, 13 powiatowych, pięć wojewódzkich oraz jedna krajowa. W kontrolowanym okresie nie powstała oraz nie została przyjęta przez ZDKiUM żadna nowa droga.

Objęta kontrolą próba 15 losowo wybranych dróg¹¹, wykazała, że wszystkie drogi zostały zaewidencjonowane. Prowadzona ewidencja zawierała dokumenty wymienione w § 9 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 tunelom*¹², przy czym dzienniki objazdu dróg prowadzone były dopiero

⁶ <http://www.zdkium.walbrzych.pl/index.php/wnioski-do-pobrania>.

⁷ W badanym okresie kontrolnym obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr: [1] XLIII/385/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. *w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg* (Dz. Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1996) oraz [2] XIX/187/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. *w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/385/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg* (Dz. Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 128).

⁸ Dostępny pod adresem <https://gis.walbrzych.pl/>.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹¹ Jedna krajowa, cztery wojewódzkie, pięć powiatowych, pięć gminnych.

¹² Dz.U. Nr 67, poz. 582.

od 2021 r. NIK odstąpiła od formułowania nieprawidłowości w tym zakresie, gdyż to zagadnienie było przedmiotem kontroli P/21/076 – „Dochodzenie przez jednostki samorządu terytorialnego należności w związku ze zniszczeniami infrastruktury drogowej”, w wyniku której, sformułowany został wniosek pokontrolny.

(akta kontroli: t. I, str. 34-88)

1.3. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki zwracania przez Zarządcę wniesionych opłat za zajęcie pasa drogowego, z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli: t. I, str. 8, 11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ZDKiUM nie zaktualizował na stronie internetowej¹³, informacji, w zakresie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, wynikających z uchwały nr XIX/187/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2019 r., lecz prezentował (jako aktualne, według stanu na 2 sierpnia 2021 r.), stawki określone uchwałą XLIII/385/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2013 r., które obowiązywały do 22 stycznia 2020 r. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do przyczyn braku aktualizacji strony internetowej w tym zakresie. Podał, że stawki opłat za zajęcie pasa drogowego zostały zaktualizowane na stronie ZDKiUM (w trakcie kontroli NIK).

(akta kontroli: t. I, str. 98-99, 114, 366, t. III, str. 240)

2. Zarządca, w latach 2019-2021 nie udostępniał w BIP wyników kontroli podmiotów przeprowadzających kontrole w ZDKiUM, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*¹⁴. Dyrektor wskazał, że brakujące informacje, dotyczące wyników kontroli zostały uzupełnione w BIP (podczas kontroli NIK).

(akta kontroli: t. I, str. 106, 110-113)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządca zaewidencjonował wszystkie drogi będące w jego zarządzie, a posiadana ewidencja pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. Na stronie internetowej ZDKiUM udostępniał zainteresowanym informacje o ulicach objętych zarządem, jak również o konieczności uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego. Niemniej informacja o wysokości stawek opublikowana na stronie internetowej ZDKiUM była nieaktualna i została zaktualizowana w trakcie kontroli NIK. Ponadto Zarządca nie udostępniał w BIP wyników kontroli przeprowadzonych w ZDKiUM.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 (do czerwca 2021 r.) złożono łącznie 2 751 wniosków o wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym odpowiednio: 1 157 (w 2019 r.); 1 051 (w 2020 r.) oraz 543 (do czerwca 2021 r.). Wszystkie złożone wnioski rozpatrzono pozytywnie. W badanym okresie Zarządca wydał 2 751 decyzji na zajęcie pasa drogowego, w tym kolejno: 1 157 (w 2019 r.); 1 051 (w 2020 r.) oraz 543 (do czerwca 2021 r.).

(akta kontroli: t. II str. 50, 136-210, t. III, str. 143-149)

Analiza 32 decyzji¹⁵ na zajęcie pasa drogowego (tj. 1,2% wydanych decyzji ogółem w badanym okresie) wykazała, że:

- decyzje wydawano na podstawie wniosków (w 18 przypadkach) zajmującego pas drogowy przed jego planowanym zajęciem. W pozostałych 14 przypadkach

¹³ <https://zdkium.walbrzych.pl/>.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2176.

¹⁵ Zastosowano dobór celowy, tj. do szczegółowego badania NIK wybrano pierwsze cztery decyzje wydane w styczniu, czerwcu i wrześniu każdego roku objętego kontrolą, za wyjątkiem roku 2021.

Zarządca wydawał decyzje w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi konieczności usunięcia awarii. Wszystkie wydane przez Zarządcę decyzje zawierały niezbędne, wymienione w art. 107 kpa elementy. Podczas wydawania decyzji stwierdzono jednak przykłady (27 przypadków spośród 32 badanych) działań nierzetelnych, (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);

- wszystkie decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione, tj. upoważnione przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha i w okresie obowiązywania upoważnienia;
- wydawano je bez opóźnień, w terminach: minimalnym - tego samego dnia, co dzień złożenia wniosku (sześć przypadków), a maksymalnym – 40 dni od wpływu wniosku (jeden przypadek). Średnio decyzje wydawane były w ciągu czterech dni;
- w 26 przypadkach opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie z przepisami, a przyjęte stawki wynikały z uchwał Rady Miejskiej Wałbrzycha¹⁶. W pozostałych sześciu przypadkach ze względu na brak wskazania we wniosku, które współrzędne dotyczą długości, a które szerokości zajęcia pasa drogowego, istniały wątpliwości, co do prawidłowości zastosowanej przez Zarządcę stawki. Szerzej kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁷ decyzje na zajęcie pasa drogowego były ewidencjonowane w miesiącu wystawienia, zatem w okresie sprawozdawczym;
- wydając zezwolenia Zarządca uwzględniał wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli: t. II, str. 136--452, t. III, str. 1-141, 143-155, 162-206, 213, 344-345)

W latach 2019-2021 (do czerwca) w Rejestrze Skarg i Wniosków nie została zarejestrowana żadna skarga w przedmiocie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli: t. II, str. 1-2)

2.2. W latach 2019-2021 (do czerwca) Zarządca zawarł jedną umowę użyczenia pasa drogowego drogi gminnej o nr 116741D w trybie określonym w art. 22 ustawy *o drogach*. Umowę podpisano w dniu 3 kwietnia 2020 r. w związku z zawartym (22 marca 2018 r.) porozumieniem pomiędzy Gminą Wałbrzych, a prywatnym inwestorem dotyczącym warunków realizacji inwestycji drogowej. Na mocy ww. porozumienia Prezydent Miasta Wałbrzycha wyraził zgodę na bezpłatne udostępnienie stanowiących własność Gminy Wałbrzych nieruchomości, celem wykonania inwestycji drogowej.

(akta kontroli: t. II, str. 22-49)

2.3. W latach 2019-2021 (do czerwca) Zarządca wydał cztery¹⁸ decyzje o nałożeniu kary pieniężnej łącznie na kwotę 2 360,97 zł za zajęcie pasa drogowego w celach: umieszczenia bez zezwolenia zarządcy drogi w pasie drogowym obiektu (ogródka gastronomicznego) – po jednej decyzji w 2019 r. i w 2020 r. oraz prowadzenia bez zezwolenia zarządcy drogi robót w pasie drogowym (demontaż i budowa ogrodzenia) – dwie decyzje w 2019 r. Wszystkie wydane decyzje stały się

¹⁶ W badanym okresie kontrolnym obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr: [1] XLIII/385/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie *ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg* (Dz. Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1996) oraz [2] XIX/187/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie *zmiany uchwały nr XLIII/385/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg* (Dz. Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 128).

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁸ Decyzje nr: [1] 1K/2019 z dnia 29 maja 2019 r.; [2] 2K/2019 z dnia 10 września 2019 r.; [3] 3K/2019 z dnia 17 września 2019 r. oraz [4] 1K/2020 z dnia 4 lutego 2020 r.

ostateczne, a wymierzone kary zostały zapłacone. W ZDKiUM nie prowadzono ewidencji nałożonych kar.

(akta kontroli: t. II, str. 51-131)

W wyniku badania powyższych decyzji ustalono, że:

- postępowania administracyjne w przedmiocie nałożenia kary zostały wszczęte po złożeniu wniosków przez stronę postępowania o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W trzech przypadkach wnioski złożono po terminie zajęcia pasa drogowego wyznaczonym w poprzednio wydanym zezwoleniu, a w jednym przypadku wniosek strony został złożony jeden dzień po terminie zajęcia pasa, który wnioskodawca deklarował we wniosku. W toku prowadzonych postępowań, Zarządca dokonał wizji w terenie, stwierdzając (na dzień dokonanych oględzin), że pas drogowy był zajmowany bez wymaganego zezwolenia. W oparciu o dokonane ustalenia wymierzano kary za okresy wsteczne;
- wydano je zgodnie z przepisami wynikającymi z ustawy o drogach;
- zawierały niezbędne, wymienione w art. 107 kpa elementy. Podczas wydawania decyzji stwierdzono jednak przykłady działań nierzetelnych (co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- zostały wydane przez osoby uprawnione, tj. upoważnione przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha i w okresie obowiązywania upoważnienia;
- postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji administracyjnej trwały średnio 68 dni, przy czym jedną sprawę załatwiono w terminie do jednego miesiąca (15 dni), jedną w terminie do dwóch miesięcy (55 dni), a pozostałe dwie po ponad trzech miesiącach (odpowiednio 98 i 104 dniach), licząc od dnia wszczęcia postępowania. Ustalenia kontroli NIK w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wysokość kar była wyliczana na podstawie stawek określonych w uchwałach Rady Miejskiej Wałbrzycha¹⁹.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141)

2.4. W kontrolowanym okresie w ZDKiUM nie doszło do legalizacji zajęcia pasa drogowego, tzn. po nielegalnym zajęciu nie była naliczana opłata wsteczna. We wszystkich czterech przypadkach, w których stwierdzono naruszenie terminu zajęcia określonego w zezwoleniu Zarządcy, naliczano kary pieniężne, a nie opłaty wsteczne.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, t. III, str. 161)

2.5. Łączna kwota naliczonych przez Zarządcę opłat (dochodów z uwzględnieniem decyzji wymierzających kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego) wyniosła kolejno:

- w 2019 r. – 917 150,39 zł;
- w 2020 r. – 1 130 970,81 zł;
- w 2021 r. (do czerwca) – 707 247,95 zł.

Do Zarządcy z tytułu zajęcia pasa drogowego wpłynęło (z uwzględnieniem decyzji wymierzających kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego) odpowiednio:

- w 2019 r. – 1 379 528,49 zł (co stanowiło 150,4% naliczonych z tego tytułu dochodów);
- w 2020 r. – 1 016 555,40 zł (co stanowiło 89,9% naliczonych z tego tytułu dochodów);
- w 2021 r. (do czerwca) – 676 259,37 zł (co stanowiło 95,6% naliczonych z tego tytułu dochodów).

¹⁹ Kara wyniosła 10-krotność stawek ustalonych w uchwałach.

(akta kontroli: t. III, str. 214-231)

Kwota naliczonych kar za nielegalne zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie wyniosła 2 360,97 zł, w tym: 2 159,08 zł w 2019 r. oraz 201,89 zł w 2020 r. Wszystkie wymierzone w kontrolowanym okresie kary zostały zapłacone. Ogółem wpłaty z tego tytułu wyniosły 2 360,97 zł, w tym: 2 159,08 zł (w 2019 r.) oraz 201,89 zł w (w dniu 21 lipca 2021 r. z tytułu decyzji wystawionej w 2020 r.).

(akta kontroli: t. II, str. 51-131)

2.6. Zarządca codziennie przekazywał na konto Gminy Wałbrzych uzyskiwane dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego.

(akta kontroli: t. III, str. 300-306)

W badanym okresie w ZDKiUM nie wprowadzono sformalizowanych procedur/zasad postępowania zapewniających prawidłową realizację zadań związanych z prowadzeniem egzekucji administracyjnej (w tym m.in. określających zasady i terminy przydzielania spraw dłużników do realizacji pracownikom merytorycznym, czy też podejmowania czynności przedegzekucyjnych, np. wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych).

(akta kontroli: t. III, str. 300)

Stan zaległości netto²⁰ z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego wynosił na dzień:

- 31 grudnia 2019 r. – 78 795,37 zł (w tym odsetki 3 482,43 zł);
- 31 grudnia 2020 r. – 44 500,13 zł (w tym odsetki 3 837,22 zł);
- 30 czerwca 2021 r. – 92 335,31 zł (w tym odsetki 5 626,66 zł).

(akta kontroli: t. III, str. 247-264)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. nie występowały zaległości, które przedawniały się z końcem 2021 r. lub zaległości zagrożone przedawnieniem, tj. wobec których nie podjęto żadnych czynności mających wpływ na przerwanie/zawieszenie biegu przedawnienia. W kontrolowanym okresie nie dokonywano odpisów zaległości z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli: t. III, str. 279-291)

Skuteczność egzekwowania opłat i kar sprawdzono na próbie 42²¹ spraw. Ich analiza wykazała, że:

- wszystkie naliczone opłaty za zajęcie pasa drogowego wynikające z 32 badanych postępowań zostały uregulowane, przy czym pięć²² (15,6%) z nich po wyznaczonym terminie płatności (od 15 do 41 dni po terminie płatności). W jednym przypadku naliczono i obciążono zobowiązanego odsetkami. Wobec dłużników Zarządca nie podejmował działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Szerzej kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wszystkie wymierzone kary wynikające z czterech badanych postępowań zostały zapłacone, przy czym dwie (50,0%) z nich po ustalonym terminie płatności (od 83

²⁰ Należności pozostałych do zapłaty, których termin płatności już minął i które mogły być dochodzone.

²¹ W badanej próbie ujęto 32 postępowania prowadzone przez Zarządcę w stosunku do zobowiązanych do wpłaty należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, o których mowa w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, cztery postępowania prowadzone przez Zarządcę w stosunku do zobowiązanych do wpłaty należności z tytułu kar pieniężnych nałożonych za bezprawne zajęcie pasa drogowego, o których mowa w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz sześciu (losowo wybranych, w oparciu o raporty wygenerowane z ksiąg rachunkowych pn. *Lista dłużników (dot. wpływów budżetowych) – decyzje GWW i PWW według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. i 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r.* - po dwóch dłużników z każdego roku objętego kontrolą). Decyzje GWW dotyczyły opłat w związku z zajmowaniem pasa drogowego na drogach gminnych, a PWW na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

zobowiązanych do wpłaty należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego, których termin płatności minął i które mogły być dochodzone.

²² Wynikających z decyzji o nr: [1] 1A/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r.; [2] 3HP/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r.; [3] 10U/2020 z dnia 7 stycznia 2020 r.; [4] 1G/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r. oraz [5] 1HP/2019 z dnia 8 stycznia 2019 r.

do 504 dni po terminie płatności). Zobowiązanych obciążono odsetkami, ale tylko wobec jednego dłużnika Zarządca podjął działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Szerzej kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- do pozostałych sześciu osób zobowiązanych do wpłaty należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego skierowano upomnienia, przy czym w dwóch przypadkach w toku prowadzonej kontroli NIK (choć zaległości dotyczyły czerwca 2021 r.). Upomnienia wystawiano w okresie od 31 do 471 dni po upływie terminu płatności. We wszystkich przypadkach naliczono i obciążono zobowiązanych odsetkami. Dwóch (33,3%) zobowiązanych uregulowało płatności (od 93 do 305 dni po terminie płatności). W żadnej sprawie nie wystawiono tytułu wykonawczego. Szerzej kwestie te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. II, str. 51-452, t. III, str. 1-141, 143-155, 162-206, 213, 261-278, 300-301, 307-340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Badanie 32 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydanych w kontrolowanym okresie wykazało, że podjęte przez Zarządcę działania były nierzetelne, bowiem:

- w sześciu przypadkach (18,8%) wnioskodawcy nie wskazywali precyzyjnie, która z podawanych współrzędnych stanowiła długość, a która szerokość zajmowanej powierzchni. Mając na uwadze, że wysokość stawki zależała od szerokości, a nie długości jezdni, a Zarządca nie weryfikował danych podawanych we wnioskach oraz nie wymagał w tych przypadkach przedkładania dokumentów w postaci szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:1 000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego, nie można było jednoznacznie ustalić, czy przyjęto prawidłową wysokość stawki (inne stawki dotyczyły jezdni, chodnika czy innych elementów pasa drogowego). Dyrektor wyjaśnił, że analiza była przeprowadzona na podstawie map dostępnych na stronie internetowej: <https://gis.walbrzych.pl/e-uslugi/portal-mapowy>, gdzie sprawdzano szerokość drogi, a w sytuacjach wątpliwych dane weryfikowane były w rozmowie telefonicznej z wnioskodawcą. NIK nie podziela argumentów Dyrektora. W toku kontroli NIK nie przedłożono dokumentów potwierdzających istnienie jakichkolwiek zapisów, notatek, protokołów sporządzonych i podpisanych przez uprawnione osoby, z których wynikałyby podjęte czynności. Izba zwraca uwagę, że przepisy kpa nakładają obowiązek sporządzenia zwięzłego protokołu z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba, że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 kpa). Ponadto, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności (art. 72 kpa). Zdaniem NIK podejmowane czynności w przedmiocie weryfikacji składanych wniosków w zakresie podawanych danych wyznaczających powierzchnię zajętego pasa drogowego powinny być dokumentowane w taki sposób, aby umożliwić identyfikację zakresu i charakteru podjętych działań, tak aby nie było wątpliwości, co do zastosowanej stawki.

(akta kontroli: t. II, str. 136--452, t. III, str. 1-141, 143-155, 162-206, 213, 341)

- jedna²³ decyzja (3,1%) administracyjna została wydana z niewłaściwą datą, tj. na dwa dni przed złożeniem wniosku strony postępowania (wniosek złożono

²³ Nr 12U/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r.

23 stycznia 2020 r., a decyzję wydano 21 stycznia 2020 r.). Dyrektor wyjaśnił, że w tym przypadku wystąpił błąd pisarski i omyłkowo została wpisana błędna data wydania.

(akta kontroli: t. II, str. 136--452, t. III, str. 1-141, 143-155, 162-206, 213)

- w 27 przypadkach (84,4%) w sentencjach decyzji nieprecyzyjnie podawano (błędne paragrafy czy ustępy uchwał, w tym znowelizowanych) przepisy uchwały nr XLIII/385/13 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 31 stycznia 2013 r. *w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*²⁴ oraz uchwały nr XIX/187/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. *w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/385/13 z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych położonych w granicach administracyjnych Miasta Wałbrzycha na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg*²⁵. Dyrektor wyjaśnił, że niewłaściwe paragrafy były podane w decyzjach omyłkowo.

(akta kontroli: t. II, str. 136--452, t. III, str. 1-141, 143-155, 162-206, 213)

2. Badanie czterech postępowań administracyjnych w przedmiocie zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia zakończonych wydaniem decyzji o nałożeniu kary za samowolne zajęcie pasa drogowego wykazało, że podjęte przez Zarządcę działania były nierzetelne, bowiem:

- w jednej²⁶ sprawie (25,0%) nie udokumentowano odbioru decyzji przez stronę (brak adnotacji na decyzji, we wniosku bądź zwrotnego potwierdzenia odbioru). Zgodnie z art. 39 kpa organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Powyższy przepis ma charakter gwarancyjny i wymaga, aby czynność doręczenia została w odpowiedni sposób udokumentowana. Art. 109 § 1 kpa wskazuje natomiast, iż decyzję doręcza się stronie na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Moment doręczenia decyzji ma kluczowe znaczenie dla organu z uwagi, m.in. na możliwość wniesienia odwołania przez stronę (art. 129 § 2 kpa) oraz związanie organu jej treścią (art. 110 § 1 kpa). Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie ustalania ostateczności decyzji zwrotne potwierdzenie odbioru było dołączone do akt sprawy, przy czym z różnych powodów załączniki mogły ulec odłączeniu od reszty dokumentacji. Należność została uregulowana.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141)

- w dwóch²⁷ sprawach (50,0%) nie zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją, czym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 kpa. Dyrektor wyjaśnił, że strony zostały poinformowane o wszczęciu postępowania oraz były obecne na wizji, na której dokonano oględzin przedmiotu nielegalnego zajęcia oraz podpisały protokół, nie wnosząc żadnych uwag i sprzeciwu do naliczenia opłaty karnej za nielegalne zajęcie. NIK nie podziela argumentów Dyrektora. Organ przed wydaniem decyzji obowiązany jest umożliwić stronie wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Może odstąpić od tej zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego

²⁴ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1996.

²⁵ Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2020 r., poz. 128.

²⁶ Nr 3K/2019 z dnia 17 września 2019 r. w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi – prowadzenie robót w pasie drogowym ul. Czerwonego Krzyża w Wałbrzychu.

²⁷ Zakończonych wydaniem decyzji nr 1K/2019 z dnia 29 maja 2019 r. oraz nr 1K/2020 z dnia 4 lutego 2020 r.

albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, ale obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny tego odstąpienia.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141)

- w trzech²⁸ sprawach (75,0%) decyzje wydano nie zachowując terminów określonych w art. 35 kpa (czas wydania decyzji wynosił od 55 do 104 dni), licząc od dnia wszczęcia postępowania. Stosownie do art. 35 § kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Natomiast zgodnie z art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto we wszystkich wskazanych trzech sprawach, nie poinformowano stron postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 kpa. Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie w załatwieniu sprawy i niepoinformowanie o tym fakcie strony wynikało z trzymiesięcznej absencji chorobowej pracownika. Zdaniem NIK nie może to jednak usprawiedliwić niezastosowania się do przepisów kpa.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141)

3. Na podstawie szczegółowego badania prowadzonych w ZDKiUM 42 spraw dotyczących dochodzenia należności stwierdzono, że:

- upomnienia wobec: [1] jednej zaległości z tytułu kary pieniężnej nałożonej²⁹ za bezprawne zajęcie pasa drogowego (2,4%) na kwotę 559,08 zł (plus odsetki i koszty upomnień stanowiące kwotę w wysokości 19,86 zł) oraz [2] zaległości z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego sześciu (14,3%) dłużników na łączną kwotę należności głównej 44 727,20 zł (plus odsetki i koszty upomnień stanowiących łączną kwotę w wysokości 1 249,23 zł) nie były wystawione niezwłocznie, ewentualnie w terminie 21 dni, do czego zobowiązywał § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁰. W pierwszym przypadku, upomnienie zostało skierowane do zobowiązanego w dniu 16 września 2019 r., po upływie 76 dni (tj. po ponad dwóch miesiącach) od wyznaczonego terminu płatności, który przypadał na dzień 2 lipca 2019 r. Pozostałe upomnienia były kierowane do zobowiązanych po upływie od 31 do 471 dni po wyznaczonym terminie płatności. Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższe było wynikiem niedopatrzenia, które było związane z fluktuacją kadr występującą w Dziale Finansowo-Księgowym (w szczególności dwóch pracowników przeszło na emeryturę, a dwóch przeszło do pracy w innych działach jednostki). Dodatkowo pojawiły się trudności w pozyskaniu nowych pracowników, gdyż przeprowadzone nabory okazały się być nieskuteczne. Wszystkie zadania realizowano w ramach posiadanego zatrudnienia. Główna Księgowa dodała także, że w znaczny sposób na wykonywanie obowiązków służbowych wpłynęła panująca w kraju epidemia COVID-19 i związana z nią absencja pracowników. Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższe niedopatrzenia nie były zamierzone, ale spowodowane omyłką, błędem ludzkim. NIK wskazuje, że opieszałość

²⁸ Zakończonych wydaniem decyzji nr 1K/2019 z dnia 29 maja 2019 r., nr 2K/2019 z dnia 10 września 2019 r. oraz nr 3K/2019 z dnia 17 września 2019 r.

²⁹ Decyzją nr 1K/2019 z dnia 29 maja 2019 r.

³⁰ W odniesieniu do spraw z 2019 r. zgodnie z obowiązującym aktem prawnym do dnia 29 lipca 2020 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483). Dla spraw z 2020 r. zgodnie z obowiązującym (do dnia 19 lutego 2021 r.) § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 1294). W odniesieniu do spraw z 2021 r. zgodnie z obowiązującym § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 2083).

wystawiania upomnień w sposób istotny wpływa na skrócenie terminu przeznaczonego na egzekucję należności, a w konsekwencji na efektywność prowadzonej egzekucji.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141, 247-278, 300- 301, 307-340)

- w jednym przypadku (2,4%), dotyczącym zaległości w zapłacie kary pieniężnej nałożonej³¹ za bezprawne zajęcie pasa drogowego na kwotę 201,89 zł oraz w trzech³² przypadkach (7,1%) dotyczących zaległości w zapłacie należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 10 210,0 zł, niezgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³³, wobec dłużników nie podjęto działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. To jest w szczególności po upływie terminu wykonania przez dłużników obowiązku zapłaty, nie skierowano do nich pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz nie wystawiono tytułu wykonawczego, w celu wszczęcia egzekucji przez organ egzekucyjny. Powyższe należności zostały ostatecznie uregulowane (w pierwszym przypadku po prawie dwóch latach od ustalonego terminu płatności, tj. w dniu 21 lipca 2021 r., a w pozostałych odpowiednio po 26, 41 i 37 dniach). Główna Księgowa wyjaśniła, że brak wystawienia upomnień wynikał z niedopatrzeń, które było związane z fluktuacją kadr i sytuacją epidemiczną w kraju (jak w wyjaśnieniach powyżej). Główna Księgowa wyjaśniła ponadto, że powyższe niedopatrzeń nie były zamierzone, ale spowodowane omyłką, błędem ludzkim. Ponadto Główna Księgowa dodała, że w przypadku braku zapłaty niezwłocznie były wykonywane telefony, jednakże w wyniku natłoku obowiązków, pośpiechu czy braku czasu bardzo często takie działania nie były dokumentowane. Jak dodała Główna Księgowa w złożonych wyjaśnieniach, potwierdzeniem wykonania powyższych czynności, mogą być jedynie dokonane przez dłużnika wpłaty. Z powodu braku telefonów służbowych nie były wysyłane smsy. Prowadzona była również korespondencja za pomocą poczty elektronicznej. Niestety jak wyjaśniła Główna Księgowa posiadana dokumentacja nie zawierała wydruków potwierdzających podejmowane działania. Ponadto z powodu przejścia pracownika wykonującego czynności w omawianym zakresie na emeryturę nie było możliwości potwierdzenia dokonanych czynności. Zdaniem NIK podejmowane czynności egzekucyjne powinny być dokumentowane w taki sposób, aby umożliwić identyfikację zakresu i charakteru podjętych działań, a także w celu uniknięcia podejmowania kilkakrotnie tych samych działań wobec danych zaległości. W toku kontroli NIK nie przedłożono dokumentów potwierdzających istnienie jakichkolwiek zapisów, notatek, protokołów sporządzonych i podpisanych przez uprawnione osoby, z których wynikałyby podjęte czynności egzekucyjne. NIK wskazuje, że brak podejmowania działań mających na celu dochodzenie

³¹ Decyzją nr 1K/2020 z dnia 4 lutego 2020 r. w której termin płatności określono jako 14 dni od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna. Decyzja stała się ostateczna w dniu 19 lutego 2020 r., termin płatności przypadał w dniu 4 marca 2020 r. – faktyczna zapłata nastąpiła w dniu 21 lipca 2021 r. (504 dni po ustalonym terminie zapłaty).

³² Wynikających z decyzji ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego, w których termin płatności określono jako 14 dni od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna, tj. odpowiednio o nr: [1] 1A/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r., decyzja stała się ostateczna w dniu 12 lutego 2021 r., termin płatności przypadał w dniu 26 lutego 2021 r. – faktyczna zapłata kwoty 1 944,0 zł nastąpiła w dniu 24 marca 2021 r. (26 dni po ustalonym terminie); [2] 1G/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r., decyzja stała się ostateczna w dniu 31 stycznia 2020 r., termin płatności przypadał w dniu 14 lutego 2020 r. – faktyczna zapłata kwoty 8 016,0 zł nastąpiła w dniu 26 marca 2020 r. (41 dni po ustalonym terminie płatności) oraz [3] 1HP/2019 z dnia 8 stycznia 2019 r., decyzja stała się ostateczna w dniu 28 stycznia 2019 r., termin płatności przypadał w dniu 11 lutego 2019 r. – faktyczna zapłata kwoty 250,0 zł nastąpiła w dniu 20 marca 2019 r. (37 dni po ustalonym terminie płatności).

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

należności, w szczególności przerywających bieg przedawnienia, świadczy o nienależytym wykonywaniu zadań w zakresie realizacji dochodów pobieranych przez Zarządcę i stanowiło naruszenie postanowień art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁴. W opisanych przypadkach doszło w stosunku do zobowiązanych do nieuprawnionej dowolności postępowania, która zaliczana jest przez Najwyższą Izbę Kontroli do katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych³⁵.

(akta kontroli: t. II, str. 53-131, 214-231, t. III, str. 138-141, 150-155, 162-206, 300-301, 307)

- w jednym przypadku (2,4%) Zarządca uzyskał³⁶ z opóźnieniem dochód z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w łącznej kwocie 8 016,0 zł. Opóźnienie w zapłacie powyższej należności wyniosło 41 dni³⁷, jednak nie naliczono i nie obciążono zobowiązanego odsetkami w łącznej wysokości 62,04 zł z tytułu nieuregulowania opłat w ustalonym terminie. Odsetki nie były również zaewidencjonowane w księgach rachunkowych. Mając na uwadze art. 53 § w związku z art. 2 § 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*³⁸ oraz art. 60 pkt 7 i art. 67 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, zgodnie z którymi opłaty za zajęcie pasa drogowego są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (tj. dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw), do których stosuje się przepisy Działu III *Ordynacji podatkowej*, bowiem są należnościami publicznoprawnymi i stanowią dochód budżetu jednostki samorządowej. Zatem w przypadku opisanej powyżej zaległości w płatności powinny zostać naliczone i ujęte w księgach rachunkowych, odsetki za zwłokę w łącznej kwocie 62,04 zł. Zaniechanie naliczenia odsetek przez Zarządcę należy uznać za działanie nierzetelne. Główna Księgowa tłumaczyła powyższe przeoczeniem.

(akta kontroli: t. III str. 150-155, 162-206)

- wobec dwóch³⁹ (4,8%) dłużników (według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.) z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę należności głównej 7 110,0 zł oraz odsetek w wysokości 760,25 zł, podejmowane działania przy dochodzeniu należności były nierzetelne, bowiem:
 - a) z opóźnieniem podejmowano czynności windykacyjne. Termin płatności ww. należności upływał odpowiednio w dniach: 30 czerwca 2019 r. (należność w wysokości 3 498,0 zł), 30 listopada 2019 r. (2 872,8 zł), 25 stycznia 2020 r. (547,20 zł) oraz 30 stycznia 2020 r. (192,0 zł), a czynności przed egzekucyjne polegające na kierowaniu pisemnych upomnień do zobowiązanych podjęto odpowiednio w dniach: 15 października 2020 r. oraz 25 sierpnia 2020 r. Okres bezczynności organu do podjęcia pierwszych czynności wynosił zatem odpowiednio: 471, 266, 210 oraz 207 dni. Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższe było wynikiem niedopatrzeń, które było związane z fluktuacją kadr występującą w Dziale Finansowo-Księgowym (w szczególności dwóch pracowników przeszło na emeryturę, a dwóch przeszło do pracy w innych działach jednostki). Dodatkowo pojawiły się trudności w pozyskaniu nowych pracowników,

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

³⁵ Zob. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020 (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zapobieganiu-korupcji-2020.html>).

³⁶ Wynikający z decyzji nr 1G/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r. Termin płatności określono jako 14 dni od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna.

³⁷ Decyzja stała się ostateczna w dniu 31 stycznia 2020 r., termin płatności przypadał w dniu 14 lutego 2020 r. – faktyczna zapłata kwoty 8 016,0 zł nastąpiła w dniu 26 marca 2020 r.

³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

³⁹ Zobowiązany o nr karty kontowej 12670098 oraz 13744076.

gdyż przeprowadzone nabory okazały się być nieskuteczne. Wszystkie zadania realizowano w ramach posiadanego zatrudnienia. Główna Księgowa dodała także, że w znaczny sposób na wykonywanie obowiązków służbowych wpłynęła panująca w kraju epidemia COVID-19 i związana z nią absencja pracowników. Główna Księgowa wyjaśniła, że powyższe niedopatrzenia nie były zamierzone, ale spowodowane omyłką, błędem ludzkim.;

- b) nie udokumentowano odbioru przez stronę (brak adnotacji na upomnieniu, bądź zwrotnego potwierdzenia odbioru) dwóch⁴⁰ upomnień kierowanych do zobowiązanych⁴¹ do zapłaty należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z art. 39 kpa organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Powyższy przepis ma charakter gwarancyjny i wymaga, aby czynność doręczenia została w odpowiedni sposób udokumentowana. Moment doręczenia upomnienia ma kluczowe znaczenie dla organu, ponieważ zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* jest warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Główna Księgowa wyjaśniła, że nie odnaleziono dokumentu potwierdzającego odbiór wskazanych upomnień. Jako przyczynę powyższego Główna Księgowa podała brak dostarczenia tych dokumentów przez pracownika operatora pocztowego;
- c) od wystawienia upomnień, tj. od 15 października 2020 r. i 25 sierpnia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. nie podjęto żadnych innych czynności, w tym nie wystawiono tytułów wykonawczych. Okres bezczynności organu wynosił zatem odpowiednio 258 i 309 dni, tj. ponad osiem i 10 miesięcy.

Główna Księgowa wyjaśniła, że działania windykacyjne wykonywane były przez pracowników Działu Finansowo-Księgowego sukcesywnie, w miarę możliwości, choć z niezachowaniem obowiązujących terminów. Jak wyjaśniła Główna Księgowa powyższe było związane z fluktuacją kadr występującą w tym dziale. Z pracownikiem wykonującym czynności związane z egzekucją została rozwiązana umowa w związku z nabyciem przez niego praw emerytalnych i z uwagi na powyższe część spraw pozostała niezakończona, co wykazano w toku prowadzonej kontroli NIK. Dodatkowo pojawiły się trudności w pozyskaniu nowych pracowników, gdyż przeprowadzone nabory okazały się być nieskuteczne. Wszystkie zadania realizowano w ramach posiadanego zatrudnienia. Główna Księgowa dodała także, że w znaczny sposób na wykonywanie obowiązków służbowych wpłynęła panująca w kraju sytuacja epidemiczna i związana z nią absencja pracowników. Niemniej jednak jak wskazała Główna Księgowa obecnie prowadzone są działania dotyczące zatrudnienia i organizacji pracy w zakresie nowej komórki do wykonywania czynności windykacyjnych, stąd też sprawy niezakończone będą kontynuowane przez nowozatrudnione osoby. W ocenie NIK zaniechanie w podejmowaniu kolejnych działań windykacyjnych mających na celu dochodzenie należności świadczyło o nienależytym wykonywaniu zadań w zakresie realizacji dochodów pobieranych przez Zarządcę i stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy *o finansach publicznych*. Zdaniem NIK przy ocenie rzetelności podejmowanych działań w przypadku dochodzenia należności (oprócz kwestii przedawnienia roszczeń), należy brać także pod

⁴⁰ Nr 000668/20 z dnia 25 sierpnia 2020 r. oraz nr 000809/20 z dnia 15 października 2020 r.

⁴¹ O nr karty kontowej 13744076 oraz 12670098.

uwagę również inne czynniki, w tym sprawność działania jednostki w podejmowaniu czynności mających jak najszybciej doprowadzić do zapłaty należności, której termin zapłaty minął. W badanych przypadkach okresy zwłoki, zarówno w pierwszym etapie (do wystawienia upomnień) od ponad sześciu miesięcy do ponad jednego roku, a w kolejnym - od ponad ośmiu do 10 miesięcy, bez obiektywnego i jednoznacznego uzasadnienia⁴², w ocenie NIK świadczy o niepotrzebnym przedłużaniu procesu windykacji należności, co może skutkować późniejszymi problemami z ich pełnym wyegzekwowaniem.

W opisanych przypadkach doszło w stosunku do zobowiązanych do nieuprawnionej dowolności postępowania, która zaliczana jest przez Najwyższą Izbę Kontroli do katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych⁴³.

(akta kontroli: t. III, str. 247-278, 300-301, 307-340, 343)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządca naliczał opłaty i nakładał kary za użytkowanie pasa drogowego. W toku prowadzonych przez Zarządcę postępowań administracyjnych stwierdzono przypadki nierzetelności podejmowanych działań (m.in. w sentencjach decyzji podawano błędne podstawy prawne przepisów, nie udokumentowano odbioru przez stronę decyzji o nałożeniu kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, nie zawiadomiono strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz nie poinformowano stron postępowania o niezakończonym terminie). Decyzje na zajęcie pasa drogowego były wydawane terminowo, ale z opóźnieniem (wynoszącym od 55 do 104 dni, licząc od dnia wszczęcia postępowania), wydawano decyzje o naliczeniu kar. W wyniku kontroli NIK ustalono także, że Zarządca nie wywiązywał się z obowiązku należytego dochodzenia należności (26,2% badanej próby). W skrajnym przypadku zaniechanie działań windykacyjnych w stosunku do zobowiązanego wynosiło aż 16 miesięcy (odpowiednie działania podjęto dopiero w toku prowadzonej kontroli NIK, a w ich efekcie należność została uregulowana). W ocenie NIK powyższe było skutkiem nieuprawnionej dowolności postępowania zaliczanej do katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcyjnych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Monitorowanie pasa drogowego

3.1. W ZDKiUM nie obowiązywały sformalizowane procedury monitoringu pasa drogowego w celu wykrycia nielegalnego zajęcia. Dyrektor podał, że kontrola pasa dokonywana była w formie objazdu pracownika merytorycznego oraz na podstawie informacji przekazanych od Straży Miejskiej, nie wykazał jednak częstotliwości dokonywanych kontroli oraz informacji przekazywanych od Straży Miejskiej.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) ZDKiUM przeprowadził ogółem 3 607 kontroli pasa drogowego w tym: w 2019 r. 1 403, w 2020 r. 1 308, w 2021 r. 896, w wyniku których nie wykryto nielegalnych zajęć pasa drogowego. W latach 2019-2021 ZDKiUM nałożył co prawda ogółem cztery kary za samowolne zajęcie pasa, jednak nie zostały one ujawnione w toku prowadzonych kontroli, lecz stwierdzone po złożeniu przez stronę postępowania, wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, o czym szerzej w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Spośród ogółu przeprowadzonych kontroli, 1 914 dedykowanych było wyłącznie zajętości pasa drogowego (w tym w 2019 r. 795, w 2020 r. 736, w 2021 r. 383). Tyle

⁴² Przykładowo obiektywnym i jednoznacznym uzasadnieniem może być szczególnie skomplikowany charakter spraw i sporów.

⁴³ Zob. Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016-2020 (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zapobieganiu-korupcji-2020.html>).

samo kontroli zostało przeprowadzonych w zakresie wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

Objęta kontrolą próba 20 protokołów kontroli⁴⁴, wykazała, iż w żadnym dokumencie nie zostały stwierdzone nieprawidłowości, skutkujące nałożeniem kar. Tymczasem z dokumentacji źródłowej, dołączonej do protokołów wynikało, iż w czterech przypadkach przekroczona została powierzchnia na zajęcie pasa określona w decyzji. Ponadto ZDKiUM w trzech przypadkach ustalił stawkę opłat za zajęcie pasa drogowego, nie mając informacji o długości i szerokości zajmowanej powierzchni (jezdni), od której zależna była wysokość naliczonej stawki opłaty. Powyższe zostało opisane szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Przeprowadzone przez NIK oględziny w dniach 2 i 3 sierpnia 2021 r. 21 odcinków dróg (ulic) wykazały 31 przypadków zajęcia pasa drogowego przez obiekty takie jak reklamy (tzw. potykacze reklamowe), ogródki restauracyjne, kontenery na odpady, ekspozycje towarów przed sklepami, obiekty infrastruktury technicznej operatora telefonii komórkowej i kontenery budowlane. Spośród ogółu stwierdzonych obiektów, w 23 przypadkach nie została wydana decyzja zezwalająca na zajęcie pasa drogowego. Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 143-283, 286-331, 336-361, 379)

3.2. W badanym okresie Zarządca przeprowadził ogółem 1 179 kontroli przywrócenia pasa do stanu pierwotnego, w tym w 2019 r. 453, w 2020 r. 459, w 2021 r. 267, natomiast ogólna liczba kontroli wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego wynosiła 1 914⁴⁵. Dyrektor podał, iż mniejsza liczba kontroli przywrócenia pasa do stanu pierwotnego wynikała z tego, iż dotyczyła tylko tych zajęć, które związane były z naruszeniem nawierzchni.

Badaniem szczegółowym objęto 15 decyzji – zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, związanych z ingerencją w pas drogi (prace budowlane) w tym dwa zajęcia planowe oraz 13 zajęć na skutek awarii. We wszystkich skontrolowanych przypadkach pas drogowy został przywrócony do poprzedniego stanu użyteczności.

Niemniej jednak, odbiory pasa drogowego w dziewięciu przypadkach (na 12 objętych kontrolą) nie były przeprowadzane na bieżąco. Termin odbioru wynosił od trzech do 12 dni od dnia upływu terminu zajęcia.

Ponadto, badanie wykazało, że ZDKiUM nie przekazywał protokolarnie terenu zajęcia⁴⁶ w celu porównania oddawanego terenu ze stanem sprzed zajęcia, jak również wydawał decyzje o zajęciu pasa, nie mając szczegółowej informacji o jego lokalizacji. W konsekwencji powyższego, w toku przeprowadzonych w dniach 2 i 3 sierpnia 2021 r. oględzin stanu 12 odcinków dróg (objętych 15 decyzjami) po zakończonych zajęciach budowlanych, nie było możliwości porównania ich stanu sprzed zajęcia, a miejsce wykonywanych robót, ustalane było na podstawie wskazań pracowników uczestniczących w oględzinach. Ustalenia stwierdzone w toku oględzin, zostały szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I, str. 145-227, 283-331, 378)

3.3. W wyniku prowadzonych działań, Zarządca w badanym okresie nie stwierdził występowania w pasie drogowym obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych.

(akta kontroli: t. III, str. 234)

⁴⁴ W tym 12 po zakończeniu zajęcia (sporządzonych na podstawie 15 decyzji – trzy decyzje stanowiły kontynuacje dotychczasowych zajęć awaryjnych) oraz osiem przeprowadzonych w toku trwającego zajęcia.

⁴⁵ W tym w 2019 r. 795, w 2020 r. 736, w 2021 r. 383.

⁴⁶ Z wyjątkiem zajęcia pasa, na podstawie decyzji nr 96G/2021 z 14 maja 2021 r.

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

1. W trzech decyzjach, określających warunki zajęcia pasa drogowego (20,0%) ZDKiUM ustalił stawki opłat, nie posiadając informacji o długości i szerokości zajmowanej powierzchni (pasa drogi - jezdni), od której zależna była wysokość naliczonej stawki, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Stosownie do § 1 uchwały nr XIX/187/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2019 r., opłata za jeden dzień zajęcia 1m² pasa drogowego w celu prowadzenia robót w pasie drogowym, zależna była od zajętości jezdni i w przypadku dróg gminnych i powiatowych wynosiła: do 20% zajętości jej szerokości – 5 zł, w przedziale powyżej 20% do 50% jej zajętości – 7 zł oraz w przedziale powyżej 50% do całkowitego zajęcia – 9 zł. Tymczasem:

- a) Zarządca na podstawie informacji wykonawcy robót z 22 czerwca 2021 r., ustalił stawkę opłaty i wydał decyzję nr 147A/2021 z dnia 25 czerwca 2021 r., zezwalającą na zajęcie pasa drogi (jezdni) w związku z prowadzeniem prac awaryjnych, mimo iż w informacji podano, że wymiar zajętości pasa (jezdni) wynosił 2m x 1,5m (3m²) bez wskazania, która z podanych wartości stanowiła długość, a która szerokość tego zajęcia. Tymczasem szerokość jezdni, będącej przedmiotem informacji, wynosiła 3,05m⁴⁷ i w zależności od przyjętej wartości, zajętość jezdni mogła wynosić zarówno powyżej 20%, jak i 50% jej szerokości;
- b) Zarządca na podstawie informacji wykonawcy robót z 22 czerwca 2021 r. ustalił stawkę opłaty i wydał decyzję nr 144A/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r., zezwalającą na zajęcie pasa drogowego na ul. Piłsudskiego/Fredry, w związku z prowadzeniem prac awaryjnych, mimo iż w informacji podano, że wymiar zajętości pasa drogowego (jezdni) wynosił 2,8m x 1,4m (3,92m²) bez wskazania, która z podanych wartości stanowiła długość, a która szerokość tego zajęcia. Tymczasem szerokość jezdni na ul. Piłsudskiego (droga powiatowa) w obrębie ul. Fredry, wynosiła od 10,61m do 11,37m⁴⁸ i w zależności od przyjętej wartości, zajętość jezdni mogła wynosić zarówno poniżej, jak i powyżej 20% jej szerokości;
- c) Zarządca na podstawie informacji wykonawcy robót z 9 czerwca 2021 r. i 15 czerwca 2021 r., ustalił stawkę opłaty i wydał decyzje nr 136A/2021 z dnia 14 czerwca 2021 r. oraz nr 136A-1/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r., zezwalającą na zajęcie pasa w związku z prowadzeniem prac awaryjnych, mimo że w informacji podano, iż wymiar zajętości pasa drogowego (jezdni) w celu prowadzenia robót (wykonania wykopów) wynosił 3m x 1,5m (4,5m²) bez wskazania, która z podanych wartości stanowiła długość, a która szerokość tego zajęcia. Tymczasem szerokość jezdni będącej przedmiotem informacji wynosiła 5,62 m⁴⁹ (i w zależności od przyjętej wartości, zajętość jezdni mogła wynosić zarówno powyżej 20%, jak i 50% jej szerokości).

Dyrektor, w zakresie decyzji nr 147A/2021 wyjaśnił, że wystąpił błąd pisarski wnioskodawcy, który zostanie sprostowany. W zakresie decyzji nr 144A/2021 podał, że szerokość jezdni nie przekraczała 6m, w związku z powyższym opłata została naliczona prawidłowo. Zaś w zakresie decyzji nr 136A/2021 z 14 czerwca 2021 r. oraz nr 136A-1/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r., podał, że w rozmowie telefonicznej z wykonawcą robót ustalono, że szerokość zajęcia pasa drogowego to 1,5m.

NIK zwraca uwagę, iż zajęcie pasa na podstawie decyzji nr 144A/2021 było przedmiotem oględzin, podczas których Kierownik Działu Drogowego, uczestniczący w oględzinach nie wskazał miejsca wykonywania robót (o czym szerzej w opisie nieprawidłowości nr 3c). Dodatkowo prowadzący roboty w przekazanej informacji podał jedynie, iż awaria nastąpiła

⁴⁷ Na podstawie danych zawartych na portalu mapowym <https://gis.walbrzych.pl/>.

⁴⁸ Na podstawie danych zawartych na portalu mapowym <https://gis.walbrzych.pl/>.

⁴⁹ Na podstawie danych zawartych na portalu mapowym <https://gis.walbrzych.pl/>.

na ul. Piłsudskiego/Fredry bez wskazania szczegółowej lokalizacji. Natomiast ustalona telefonicznie szerokość zajęcia pasa drogowego na podstawie decyzji nr 136A/2021 i 136A-1/2021 nie została przez ZDKiUM udokumentowana.

(akta kontroli: t. I, str. 101-102, 166-170, 179-187, 202-213, 377-378)

2. W czterech przypadkach⁵⁰ (26,7%), ZDKiUM posiadając informacje (zawarte w pismach prowadzących roboty o zakończeniu zajęcia) o przekroczeniu ustalonej powierzchni zajęcia pasa drogowego (określonych w decyzjach Zarządcy nr 138A/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r., 144A/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r., 136A-1/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r., 145A-1/2021 z dnia 1 lipca 2021 r.) nie naliczył kary za zajęcie powierzchni większej niż wynikająca z decyzji, co było działaniem niezgodnym z art. 40 ust. 12 pkt 3 w zw. z art. 40 ust. 14b ustawy o drogach. Ponadto informacje w tym zakresie te, nie zostały zawarte w protokołach odbioru robót⁵¹, przeprowadzonych przez ZDKiUM, co w ocenie NIK świadczy o nierzetelnie prowadzonym monitoringu pasa drogowego. Ponadto zajęcie pasa drogowego o powierzchni większej niż określona ww. decyzjach, potwierdziły⁵² przeprowadzone w dniach 2-3 sierpnia 2021 r. oględziny.

Dyrektor wyjaśnił, że decyzja nr 138A/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. zostanie zmieniona, a opłata poprawnie wyliczona na podstawie ostatecznego wymiaru zajęcia. W zakresie decyzji nr 144A/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r. Dyrektor wyjaśnił, że w jego ocenie nie doszło do bezprawnego zajęcia pasa drogowego, gdyż awaryjne zajęcia pasa drogowego charakteryzuje się losowym rozwojem sytuacji, co wiąże się z tym, że ostateczny wymiar zajęcia może różnić się z pierwotnym, wskazanym we wniosku. W przypadku decyzji nr 136A-1/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r. Dyrektor wyjaśnił, że wnioskodawca wykonał poprawne odtworzenie nawierzchni po zajęciu pasa drogowego. Dodał, że zgłaszając zakończenie robót w pasie drogowym wskazał właściwy wymiar ostateczny, który zostanie skorygowany w zmianie decyzji. Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach nie odniósł się do decyzji nr 145A-1/2021 z 1 lipca 2021 r.

NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora. Zarządca w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego, o powierzchni większej niż określona w decyzji, niezależnie od przyczyn jego zajęcia, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty. Ponadto zgodnie z warunkami zajęcia pasa drogowego, określonego w ww. decyzjach, zajmujący pas drogowy w celu uniknięcia zajęcia bez zgody zarządu drogi, przed datą końcową okresu zajęcia, winien był wystąpić do ZDKiUM z wnioskiem o zwiększenie powierzchni zajęcia - czego nie uczynił. Utracone przychody ZDKiUM z tytułu nienaliczonych kar mogłyby wynieść łącznie 2 239,4 zł.

⁵⁰ ZDKiUM, decyzją nr 138A/2021 z dnia 17 czerwca 2021 r. określił warunki zajęcia pasa drogowego w tym wymiary powierzchni (jezdni) wynoszące 2,25 m² (1,5m x 1,5m) w celu wykonywania wykopów (w dniach 14-17.06.2021 r.). Pismem z 17 czerwca 2021 r. prowadzący roboty poinformował o przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego, wskazując iż obszar jego zajętości wynosił 3,15m² (2,1m x 1,5m); ZDKiUM, decyzją nr 144A/2021 z dnia 23 czerwca 2021 r. określił warunki zajęcia pasa drogowego w tym wymiary powierzchni (jezdni) wynoszące 3,92 m² (2,8m x 1,4m) w celu wykonywania wykopów (w dniu 22 czerwca 2021 r.). Pismem z 22 czerwca 2021 r. prowadzący roboty poinformował ZDKiUM o przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego, wskazując iż obszar jego zajętości wynosił 5,94m² (2,7m x 2,2m); ZDKiUM, decyzją nr 136A-1/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r. określił warunki zajęcia pasa drogowego w tym wymiary powierzchni (jezdni) wynoszące 4,5 m² (3m x 1,5m) w celu wykonywania wykopów (w dniu 17 czerwca 2021 r.). Pismem z 17 czerwca 2021 r. prowadzący roboty poinformował ZDKiUM o przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego, wskazując iż obszar jego zajętości wynosił 10 m² (4m x 2,5m); ZDKiUM, decyzją nr 145A-1/2021 z dnia 1 lipca 2021 r. określił warunki zajęcia pasa drogowego w tym wymiary powierzchni (jezdni) wynoszące 4 m² (2m x 2m) w celu wykonywania wykopów (w dniach 29 czerwca – 1 lipca 2021 r.). Pismem z 1 lipca 2021 r. prowadzący roboty poinformował ZDKiUM o przywróceniu pasa drogowego do stanu pierwotnego, wskazując iż obszar jego zajętości wynosił 6,51 m² (3,1m x 2,1m).

⁵¹ Z dnia 24 czerwca 2021 r. (decyzja nr 138A/2021 z 17 czerwca 2021 r. oraz 136A/2021 z 14 czerwca 2021 r. i 136A-1/2021 z 18 czerwca 2021 r.), 29 czerwca 2021 r. (decyzja nr 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r.) oraz 2 lipca 2021 r. (decyzja nr 145A/2021 z 24 czerwca 2021 r. i 145A-1/2021 z 1 lipca 2021 r.).

⁵² Z wyjątkiem zajęcia pasa, wynikającego z decyzji nr 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r.

(akta kontroli: t. I, str. 100-101, 166-170, 171-178, 188-192, 202-213, 291-293, 301, 304-305, 368-372, 377-378)

3. Protokoły odbioru robót⁵³ w 10 przypadkach (na 12 objętych kontrolą) były sporządzane jednostronnie przez pracownika ZDKiUM, bez udziału prowadzących roboty, co było niezgodne z warunkami zajęcia pasa drogowego, określonymi w decyzjach Zarządcy.

Dyrektor wyjaśnił, że awaryjne zajęcie pasa drogowego to zdarzenie losowe, nieplanowe. Liczba zgłoszeń jest bardzo duża i dotyczy wielu lokalizacji. Dodał, że odbioru odtworzenia nawierzchni po zakończonych pracach odbywają się w miarę możliwości dostępu do samochodu służbowego, co uniemożliwia każdorazowy kontakt z wykonawcą.

NIK wskazuje, że dokonywanie komisijnego odbioru zajmowanego pasa drogowego jest jednym z warunków zajęcia tego pasa, określonego w decyzjach, wydawanych przez Zarządcę.

(akta kontroli: t. I, str. 158-217, 362, 364)

4. Przeprowadzone w dniach 2-3 sierpnia 2021 r. oględziny pasów drogowych, zlokalizowanych na wybranych ulicach, wykazały, że:

a) w jednym przypadku ZDKiUM dokonując protokolarnego odbioru (w dniu 29 czerwca 2021 r.) prac awaryjnych, wykonywanych w pasie drogi, nie zakwestionował miejsca wykonywania robót i nie naliczył kary, mimo że prace wykonywane były na chodniku (miejsce wskazane i stwierdzone przez Kierownika Działu Drogowego, uczestniczącego oględzinach), zaś w decyzji nr 147A/2021 z 25 czerwca 2021 r. określającej warunki zajęcia pasa, miejscem na dokonywanie wykopów była jezdnia.

Dyrektor wyjaśnił, że wystąpił błąd pisarski, który nie został skorygowany przez wnioskodawcę. Decyzja jak dodał, wydawana jest na podstawie wniosku, w którym wskazano jezdnię jako obiekt zajęcia pasa drogowego. W momencie dokonywania odbioru stan nawierzchni jezdni i chodnika w miejscu lokalizowanej awarii był właściwy. Wobec powyższego w protokole nie było możliwości zapisu o złym stanie drogi i niewłaściwym wykonaniu odtworzenia.

W ocenie NIK wykonywanie robót w miejscu innym niż określone w decyzji, stanowi naruszenie jej warunków i jest podstawą do naliczenia kary. Utracone przychody ZDKiUM z tytułu nienaliczonej kary, mogłyby wynieść łącznie 1 680,0 zł.

(akta kontroli: t. I, str. 184-187, 287, 296, 304, 332, 336)

b) w czterech przypadkach zajęcie pasa drogowego nastąpiło na powierzchni większej niż ustalona w decyzjach określających warunki zajęcia pasa drogowego, co zostało szczegółowo zawarte w opisie nieprawidłowości nr 2.

(akta kontroli: t. I, str. 100-101, 166-170, 171-178, 188-192, 202-213, 291-293, 301, 304-305, 368-372, 377-378)

c) w 23 przypadkach (74,2% badanej próby) zajęcia pasa drogowego, nastąpiło bez zezwolenia ZDKiUM. Oszacowane utracone przychody z tytułu jednodniowego zajęcia pasa drogowego, na dzień przeprowadzenia oględzin w zakresie dotyczącym powyższych przypadków, wyniosły łącznie: 59,6 zł, a w konsekwencji naliczone z tego tytułu kary mogłyby wynieść 596,0 zł. Stwierdzone w toku oględzin przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego świadczą o nieskutecznym monitoringu (w tym kontroli) pasa drogowego.

Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku kontenerów budowlanych, reklam i ekspozycji towarów przed sklepem, przeprowadzony monitoring przez pracownika merytorycznego nie wykazał zajęcia pasa drogowego. W zakresie kontenerów na

⁵³ Wykonywanych na podstawie decyzji nr 142A/2021 z 18 czerwca 2021 r., 139A/2021 z 16 czerwca 2021 r., 138A/2021 z 17 czerwca 2021 r., 146A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 146A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 147A/2021 z 25 czerwca 2021 r., 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r., 145A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 145A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 143A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 136A-1/2021 z 18 czerwca 2021 r., 136A/2021 z 14 czerwca 2021 r., 137A/2021 z 14 czerwca 2021 r.

odpady wyjaśnił, że kontenery zostały wystawione w celu odbioru nieczystości przez służby sprząające. Z uwagi na ich liczbę, które znajdują się na terenie miasta Wałbrzycha (ok. 20 tysięcy) i zasoby techniczno-kadrowe, nie ma możliwości potwierdzenia w danym momencie i danym miejscu czy jest to stałe zajęcie pasa drogowego czy tylko chwilowe, w celu odbioru nieczystości.

(akta kontroli: t. I, str. 95-97, 287-290, 302-327, 329-331, 333-334, 336-338, 373-376, 379)

d) w jednym przypadku nie ustalono lokalizacji zajęcia pasa drogowego (wynikającego z decyzji nr 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r.), mimo dokonania odbioru robót na tym obszarze⁵⁴. Zgodnie z oświadczeniem Kierownika Działu Drogowego, złożonym w toku oględzin, wynikało to z kolejnego planowanego zajęcia pasa drogi w tej lokalizacji, które nastąpiło po zajęciu awaryjnym, będącym przedmiotem oględzin. Te same argumenty podniósł Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż ZDKiUM, wydając zezwolenie na zajęcie pasa drogi protokolarnie nie przekazywał terenu zajęcia (zarówno dla zajęć planowych⁵⁵, jak i awaryjnych⁵⁶) celem porównania stanu oddawanego terenu, ze stanem sprzed zajęcia, nie posiadał szczegółowej informacji o jego lokalizacji⁵⁷, a protokoły odbioru robót⁵⁸ były podpisywane wyłącznie jednostronnie przez pracownika ZDKiUM bez udziału wykonawców, w ocenie NIK wątpliwości budzi rzetelność prowadzonego monitoringu oraz sporządzanych protokołów odbioru.

(akta kontroli: t. I, str. 166-170, 287, 301, 332, 336)

OCENA CZĄSTKOWA

ZDKiUM co do zasady monitorował pas drogowy, jednak nie było to wykonywane rzetelnie. Spośród 15 objętych kontrolą decyzji, w pięciu przypadkach stwierdzono naruszenia warunków określonych w pozwoleniach na zajęcie pasa drogowego, a w kolejnych trzech, ZDKiUM ustalił stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, nie posiadając informacji o długości i szerokości zajmowanej powierzchni (pasa drogi - jezdni), od której zależna była wysokość naliczonej stawki. Ponadto 10 protokołów odbioru (83,3%) sporządzanych i podpisywanych było jednostronnie – przez pracowników ZDKiUM, bez udziału prowadzących roboty. Stwierdzono również 23 przypadki (74,2%) nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują, że w ZDKiUM nie funkcjonowała skuteczna, adekwatna i efektywna kontrola zarządcza wymagana na gruncie ustawy o *finansach publicznych*. Słabość mechanizmów tej kontroli oraz przypadki nieuprawnionej dowolności postępowania w procesie dochodzenia należności mieszczą się w katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcjogennych. Powyższe uzasadnia

⁵⁴ W dniu 29 czerwca 2021 r.

⁵⁵ Objęte oględzinami pasy drogi, na podstawie decyzji nr 76 GK/2021 z 22 kwietnia 2021 r.

⁵⁶ Objęte oględzinami pasy drogi, na podstawie decyzji nr 142A/2021 z 18 czerwca 2021 r., 139A/2021 z 16 czerwca 2021 r., 138A/2021 z 17 czerwca 2021 r., 146A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 146A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 147A/2021 z 25 czerwca 2021 r., 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r., 145A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 145A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 143A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 136A-1/2021 z 18 czerwca 2021 r., 136A/2021 z 14 czerwca 2021 r., 137A/2021 z 14 czerwca 2021 r.

⁵⁷ W przypadku zajęć awaryjnych.

⁵⁸ W przypadku zajęć awaryjnych, objęte oględzinami pasy drogi, na podstawie decyzji nr 142A/2021 z 18 czerwca 2021 r., 139A/2021 z 16 czerwca 2021 r., 138A/2021 z 17 czerwca 2021 r., 146A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 146A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 147A/2021 z 25 czerwca 2021 r., 144A/2021 z 23 czerwca 2021 r., 145A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 145A-1/2021 z 1 lipca 2021 r., 143A/2021 z 24 czerwca 2021 r., 136A-1/2021 z 18 czerwca 2021 r., 136A/2021 z 14 czerwca 2021 r., 137A/2021 z 14 czerwca 2021 r.

potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w ZDKiUM w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ww. ustawy, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Wnioski

1. Podjęcie działań celem zapewnienia prawidłowego i terminowego (tj. w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania administracyjnego) procesu przeprowadzania postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej.
2. Rzetelne sporządzanie decyzji administracyjnych.
3. Wprowadzenie zasad/mechanizmów zapewniających niezwłoczne dochodzenie należności z tytułu zajęcia pasa drogowego.
4. Rzetelna weryfikacja wniosków o zajęcie pasa drogowego, w szczególności prawidłowe ustalanie, które z podawanych współrzędnych stanowią długość, a które szerokość zajmowanej powierzchni.
5. Skuteczny monitoring pasa drogowego w celu wykrycia jego nielegalnego zajęcia.
6. Zapewnienie rzetelnego i komisijnego odbierania pasa drogowego po zajęciach związanych z ingerencją w pas drogi, oraz sporządzanie protokołu zdawczo-odbiorczego z tych czynności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Wrocław, sierpnia 2021 r.

Kontrolerzy
Renata Kojro
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Marta Laszczak
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis