



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.03.2021

Pan

Łukasz Kuczyński

Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy

ul. Wojska Polskiego 10

59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy, ul. Wojska Polskiego 10, 59-220 Legnica
(dalej: Zarząd Dróg lub ZD)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Łukasz Kuczyński, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich od dnia 9 sierpnia 2021 r.
Od dnia 1 stycznia 1999 r. do 29 lipca 2021 r. Dyrektorem Zarządu Dróg Miejskich
w Legnicy był Andrzej Szymkowiak

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 kontroli¹)

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/89/2021 z dnia 26 maja 2021 r.
2. Radosław Chodziński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/89/2021 z dnia 26 maja 2021 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-4, tom III, str. 410-415)

¹ Dnia 8 lipca 2021 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Dróg prawidłowo naliczał i egzekwował opłaty za zajęcie pasa drogowego, nakładał kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia, przygotował wzory formularzy dotyczące wydawania stosownych zezwoleń, a prowadzona ewidencja dróg pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego. Postępowania administracyjne dotyczące zajęcia pasa drogowego z reguły kończyły się terminowo.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednakże na nieefektywność monitoringu ZD w zakresie zarządzania pasem drogowym. Powyższe potwierdza relatywnie mała liczba, bo zaledwie 10 kar nałożonych za zajęcie pasa bez zezwolenia w kontrolowanym okresie, w porównaniu do 21 takich przypadków stwierdzonych w czasie kontroli NIK podczas jednodniowych oględzin. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości, polegające m.in. na: [1] wadliwości wydanych decyzji dotyczących udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (69% badanej próby), [2] niezgodnym z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴ (dalej: KPA) procedowaniem spraw dotyczących odmowy udzielenia zgody na zajęcie drogowego (50% badanej próby), [3] niepoprawności decyzji nakładających kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia lub umarzających postępowanie w tym zakresie (100% badanej próby), [4] nieodebraniu protokołem zdawczo-odbiorczym pasa drogowego po zajęciu związanym z robotami budowlanymi (25% poddanych badaniu przypadków) lub [5] odebraniu go w odległych terminach (87% badanej próby).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat

1.1. Długość zarządzanej przez ZD sieci dróg zmieniła się tylko odnośnie dróg gminnych, których dystans powiększył się pomiędzy końcem 2019 r. a 2020 r. o 0,5 km. Na koniec 2019 r. ogółem długość dróg zarządzanych przez ZD wyniosła 274,4 km, w tym było:

- 198,0 km dróg gminnych,
- 54,8 km dróg powiatowych,
- 13,4 km dróg wojewódzkich,
- 8,2 km dróg krajowych.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. długość zarządzanej przez ZD sieci dróg wyniosła 274,9 km, w tym było:

- 198,5 km dróg gminnych,
- 54,8 km dróg powiatowych,
- 13,4 km dróg wojewódzkich,
- 8,2 km dróg krajowych.

Liczba ulic pozostających w zarządzie ZD na dzień czerwca 2021 r. wyniosła 564.

(akta kontroli: tom I, str. 5-7, tom III, str. 407-408)

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

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 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.

Zarząd Dróg na swojej stronie internetowej⁶ umieścił informacje dotyczące sposobu postępowania w sprawie uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i opłat z tym związanych⁷, a także o ulicach pozostających w jego zarządzie. Strona ta jednak nie była zaktualizowana, nie umieszczono na niej odesłania do uchwał Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 maja 2020 r.⁸ oraz z dnia 1 maja 2021 r.⁹. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZD¹⁰, powodem braku aktualizacji strony internetowej w roku 2020 i 2021 były problemy kadrowe związane z pandemią koronawirusa (duża absencja chorobowa i kwarantanny). W trakcie kontroli NIK na stronie internetowej Zarządu Dróg zamieszczono uchwałę Rady Miejskiej Legnicy nr XXVIII/349/21 z dnia 22 lutego 2021 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie wysokości stawek za zajęcie pasa drogowego*.

Na stronach internetowych ZD nie podano również informacji dotyczących nakładania kar za jego nielegalne zajęcie, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor ZD – naliczano i egzekwowano kary na podstawie art. 40 ust. 12 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*¹¹ (dalej: *ustawa o drogach publicznych*).

(akta kontroli: tom I, str. 77-79, tom II, str. 258-260)

Według obowiązującego w kontrolowanym okresie *Regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich*¹² wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych należało do jednego z wielu zadań Działu Technicznego zajmującego się sprawami związanymi z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg. Do realizacji powyższego zadania wyodrębniono w tym dziale stanowisko specjalisty ds. zajęcia pasa drogowego¹³.

⁶ Zajęcie pasa drogowego - Zarząd Dróg Miejskich (www.legnica.eu).

⁷ Wśród plików do pobrania znajdowały się: [1] Zawiadomienie o awarii, [2] Wniosek o umieszczenie tymczasowego obiektu budowlanego-handlowego, [3] Wniosek o wyrażenie zgody na zajęcie pasa (ROZKOPY), [4] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie ogródka letniego przed punktem gastronomicznym, [5] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie ogródka zimowego przed punktem gastronomicznym, [6] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie reklamy, [7] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie stoiska z handlem okazjonalnym, [8] Wniosek o zezwolenie na ekspozycję towarów przed sklepem, [9] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie stoiska promocyjnego o charakterze komercyjnym, [10] Wniosek o zezwolenie umieszczenia stoiska promocyjnego lub charytatywnego, [11] Wniosek o wyrażenie zgody na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej, [12] Wniosek o zezwolenie na umieszczenie obiektu budowlanego-handlowego, [13] Obwieszczenie nr 6/2019 Rady Miejskiej Legnicy, [14] Uchwała Nr XV/223/19 zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego (roboty i urządzenia – telekomunikacja).

⁸ Nr XIX/265/20 zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego (publikacja: Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2020 r. poz. 3464).

⁹ Nr XXVIII/349/21 zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego (publikacja: Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2021 r. poz. 1015).

¹⁰ Wszystkie wymienione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnienia Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy zostały złożone przez Andrzeja Szymkowiaka, zatrudnionego na tym stanowisku do 29 lipca 2021 r.

¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

¹² Stanowiącego załącznik do: [1] Zarządzenia nr 6/DBA/2018 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy z dnia 26 września 2018 r. w sprawie: *zmiany regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy* (obowiązującego od dnia 1 października 2018 r.), [2] Zarządzenia nr 1/DBA/2019 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie: *zmiany regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy* (obowiązującego od dnia 28 stycznia 2019 r.), [3] Zarządzenia nr 3/DBA/2019 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie: *zmiany regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy* (obowiązującego od dnia 1 marca 2019 r.) oraz [4] Zarządzenia nr 17/DBA/2019 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie: *wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy* (obowiązującego od dnia 1 stycznia 2020 r.).

¹³ Zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 1 lipca 2018 r. pracownik zajmujący to stanowisko był zobowiązany m.in. do: przyjmowania wniosków i przygotowywania zezwoleń (w drodze decyzji administracyjnych) związanych z określeniem warunków zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, związane z budową lub przebudową zjazdów z dróg i ustalaniem wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, naliczanie (w drodze decyzji administracyjnej) kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia i niezgodnego z określonymi warunkami w zezwoleniu oraz za wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia zarządcy drogi, lub o powierzchni większej niż określona w projekcie budowlanym zjazdu, lub za użytkowanie zjazdu po terminie określonym w zezwoleniu. Również był zobowiązany do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących nakładania kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub niezgodnie z warunkami podanymi w tym zezwoleniu,

Ponadto, specjalista ds. ewidencji dróg i obiektów mostowych, na podstawie swego zakresu obowiązków zajmował się sprawami dotyczącymi awaryjnego zajęcia pasa drogowego¹⁴.

Z *Regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich* wynikało również, że do zadań Działu Budżetowego należała m.in. obsługa finansowo-księgowa oraz windykacja należności, a w zakresie obowiązków zatrudnionej w tym dziale osoby na stanowisku specjalisty ds. księgowości wymieniono czynności związane z księgowaniem dokumentów dotyczących należności z tytułu zajęcia pasa drogowego, decyzji karnych, prowadzenie windykacji należności, wystawianie upomnień wynikających z decyzji za zajęcie pasa drogowego oraz wystawianie tytułów wykonawczych.

(akta kontroli: tom I, str. 11-66, tom II, str. 59-62)

Zawiadomienia o nielegalnym zajęciu pasa drogowego – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Zarządu Dróg – pochodziły z własnych objazdów dróg, informacji i zgłoszeń mieszkańców oraz Straży Miejskiej w Legnicy. Z porównania przedłożonej na potwierdzenie tych wyjaśnień dokumentacji (osiem zgłoszeń pochodzących od mieszkańców i Straży Miejskiej w Legnicy) z wymierzonymi karami za nielegalne zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie wynikało jednak, że nie były one wykorzystane do wszczęcia postępowania administracyjnego w tego typu sprawach. Dyrektor ZD wyjaśnił, że przedmiotem większości tych zawiadomień były pojemniki na odzież używaną, które nie zawierały danych identyfikacyjnych, w tym adresowych właściciela, niemożliwe było więc wszczęcie postępowania w celu nałożenia kary za samowolne zajęcie pasa drogowego, ze względu na stan i uszkodzenia tych kontenerów uznano je za zagrożenia bezpieczeństwa pożarem i Zarząd Dróg usuwał je z pasa drogowego. W jednym przypadku wezwano właściciela pojemnika na odpady do usunięcia go, gdyż – jak podał Dyrektor ZD – występują problemy prawne umożliwiające karanie dzierżawców takich pojemników.

(akta kontroli: tom I str. 77-94, tom II, str. 269-260)

W ZD prowadzone były rejestry udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (w formie papierowej i elektronicznej)¹⁵. Z powodu braku tego rodzaju wniosków nie wyodrębniono w nich zezwoleń wydawanych na podstawie art. 54 ust. 9 ustawy z 7 maja 2010 r. *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych*¹⁶.

(akta kontroli: tom I str. 73, tom II, str. 141-170)

do uzgadniania lokalizacji reklam, kontrolowania właściwego i zgodnego z zezwoleniem umieszczania w pasie drogowym reklam oraz innych urządzeń i obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Także do prowadzenia rejestrów wydanych decyzji, zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz sporządzania umów udostępniania odpłatnie zajęcia pasa drogowego dróg wewnętrznych miejskich.

¹⁴ Zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 4 grudnia 2017 r. pracownik zajmujący to stanowisko był zobowiązany m.in. do: przyjmowania zgłoszenia prowadzenia robót w pasie drogowym w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, określania, w drodze decyzji administracyjnej, warunków zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii oraz warunków jego przywrócenia do stanu poprzedniego i ustalenia wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego, prowadzenia rejestru, naliczania, w drodze administracyjnej, za wejście w pas drogowy, w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, bez zawiadomienia zarządcy drogi, przekroczenie ustalonego terminu i powierzchni zajęcia pasa drogowego, kary pieniężnej, prowadzenia rejestru wydanych decyzji, zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, przekazywania go i odbierania po usunięciu awarii, dokonywania przeglądów gwarancyjnych robót odtworzeniowych, po usunięciu awarii, pasa drogowego, jego przywrócenia do stanu poprzedniego.

¹⁵ Były to następujące rejestry: [1] Rejestr wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami, [2] Rejestr zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na umieszczenie reklam i obiektów handlowych, [3] Rejestr zajęć na prawach wyłączności, [4] Rejestr zezwoleń dotyczących awarii, [5] Rejestr wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ROZKOPY, [6] Rejestr decyzji karnych, [7] Rejestr decyzji umorzonych, [8] Rejestr decyzji innych oraz [9] Decyzje kanał technologiczny.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 777, ze zm.

1.2. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. w zarządzie ZD znajdowała się jedna droga krajowa (nr 94 podzielona na sześć odcinków), dwie drogi wojewódzkie (nr 364 – jeden odcinek i 333 podzielona na pięć odcinków), 48 dróg powiatowych i 501 dróg gminnych¹⁷. Badanie przeprowadzone na próbie: losowo wybranych dokumentacjach trzech dróg gminnych (w tym jednej przejętej w 2020 r.), trzech dróg powiatowych, dwóch dróg wojewódzkich oraz jednej drogi krajowej wykazało, że Zarząd Dróg:

- zinwentaryzował, protokołem zdawczo-odbiorczym przejął, a następnie ujął w dniu 31 grudnia 2020 r. nową drogę o długości ewidencyjnej 0,5 km, dla której określono granice pasa drogowego,
- zaewidencjonował wszystkie pozostałe objęte badaniem drogi, a posiadana ewidencja pozwalała na ustalenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli: tom I, str. 78-90, 100, tom II, str. 179-257)

1.3. W kontrolowanym okresie ZD nie zwracał wniesionych opłat za zajęcie pasa drogowego z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli: tom I str. 77-79)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie Zarząd Dróg w zakresie przygotowania do pobierania opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego. Ewidencja objętych zarządem dróg była kompletna, określono dla nich granice pasa drogowego. W strukturze organizacyjnej ZD ujęto stanowiska realizujące zadania związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa, poborem opłat i nakładaniem kar z tym związanych. Na stronach internetowych opublikowano wzory wniosków, nie stwierdzono zwrotów opłat za zajęcie pasa drogowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W odpowiedzi na złożone wnioski, których w kontrolowanym okresie było ogółem 1 848 (w tym: 814 w 2019 r., 655 w 2020 r. i 379 w I półroczu 2021 r.) ZD wydał:

- w 2019 r. - 801 decyzji o wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego,
- w 2020 r. - 641 decyzji o wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego,
- w I półroczu 2021 r. - 378 decyzji o wyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego.

Liczba zaskarżeń od wyżej wymienionych decyzji wyniosła dwa w 2019 r. i jedno w 2020 r. (nie odwoływano się od decyzji w 2021 r.).

W latach 2019-2021 (I połowa) ogółem 28 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego nie zostało rozpatrzonych pozytywnie (w tym 13 w 2019 r., 14 w 2020 r. i jeden w I połowie 2021 r.).

Na podstawie badania przeprowadzonego na próbie obejmującej 12 wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (43%), które nie zostały rozpatrzone pozytywnie¹⁸ stwierdzono, że:

- w 10 przypadkach, na podstawie art. 64 § 2 KPA strony zostały wezwane do uzupełnienia wniosku, ze wskazaniem, że nieusunięcie wymaganych braków w ciągu siedmiu dni spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (do czego

¹⁷ <http://zdm.legnica.eu/p,93,wykaz-drog>

¹⁸ Były to po cztery wnioski o zajęcie pasa drogowego z I połowy 2019 r. i II połowy 2020 r. oraz z pierwszej połowy 2021 r.

doszło w dziewięciu przypadkach), trzy z tych przypadków zostały szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej nieprawidłowości,

- w trzech przypadkach przesłano wnioskodawcom pismo informujące o niewyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego, w dwóch przypadkach Dyrektor ZD powołał się na panujące warunki atmosferyczne, które uniemożliwiały zachowanie reżimu technologicznego niezbędnego przy odbudowie konstrukcji nawierzchni drogi oraz pobocza (podał również, że objęte wnioskiem prace należy prowadzić w późniejszym terminie, przy sprzyjających warunkach atmosferycznych), w trzecim przypadku podstawą odmowy było zlokalizowanie ogródka w strefie płatnego parkowania (opis tych spraw znajduje się w sekcji dotyczącej nieprawidłowości).

Analiza dat wszystkich wydanych przez ZD decyzji w sprawie zgody na zajęcie pasa drogowego i złożonych w tej sprawie wniosków nie wykazała przekroczenia terminu dwóch miesięcy.

Szczegółowe badanie wydanych decyzji – zezwoleń na zajęcie pasa drogowego przeprowadzone na próbie obejmującej 32 decyzje¹⁹ wykazało, że:

- wydawano je bez opóźnień, w terminach: minimalnym - tego samego, co dzień złożenia wniosku (jeden przypadek) a maksymalnym - dwa miesiące od wpływu podania (jeden przypadek), średnio decyzje wydawane były w ciągu 13 dni,
- opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie z przepisami, przyjęte stawki wynikały z uchwał Rady Miejskiej Legnicy,
- zawierały one wszystkie, wymienione w KPA elementy, jednak podczas wydawania decyzji stwierdzono przykłady działań nierzetelnych (co szczegółowo opisano w sekcji dotyczącej nieprawidłowości),
- wydając zezwolenia Zarząd uwzględniał wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W kontrolowanym okresie do Zarządu Dróg nie wpłynęły żadne skargi czy wnioski mieszkańców Legnicy dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli: tom I str. 75-79, 95, 104-2019, tom II, str. 98-140)

2.2. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) ZD nie zawierał umów na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 22 ust. 2, 2a lub 2 c *ustawy o drogach publicznych*, żaden podmiot nie zwrócił się o zawarcie takiej umowy.

(akta kontroli: tom I str. 75, tom II str. 88-95)

2.3. W kontrolowanym okresie Zarząd Dróg nałożył 10 kar (dziewięć w 2019 r. i jedną w 2020 r.) na kwotę ogółem 11.676,50 zł. W stosownym rejestrze była prowadzona ich ewidencja. Jedna z decyzji (dotycząca nielegalnego zajęcia pasa drogowego w dniach od 18 do 22 września 2019 r.) została przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy (dalej: SKO w Legnicy) uchylona w całości²⁰ i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. ZD w związku z tym wydał dnia 30 stycznia 2020 r. decyzję nr 1/P/20/Um, którą umorzył postępowanie w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego w powyższym terminie. Powodem umorzenia postępowania było skierowanie decyzji karnej do niewłaściwego podmiotu. Organ odwoławczy (SKO w Legnicy) wskazał na różnego rodzaju braki w przeprowadzonym przez ZD postępowaniu dowodowym, reasumując stwierdził m.in., że ZD „nie dokonał przede wszystkim wyczerpującego zgromadzenia, a następnie rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności

¹⁹ Były to: pierwsze cztery decyzje wydane w styczniu, czerwcu i wrześniu 2019 r. i 2020 r. oraz cztery pierwsze decyzje wydane w styczniu i czerwcu 2021 r.

²⁰ Decyzja SKO/DP-417/16/2019 z dnia 16 grudnia 2019 r.

nie udokumentował należycie okresu zajęcia oraz sposobu pomiaru zajętej powierzchni”.

Badanie wszystkich 10 decyzji o nałożeniu kary wykazało, że wydano je zgodnie z przepisami wynikającymi z *ustawy o drogach publicznych*, zawierały one wszystkie elementy wymienione w art. 107 KPA (przypadki naruszenia w decyzjach karnych przepisów tego aktu opisano szczegółowo w sekcji dotyczącej nieprawidłowości). Postępowania administracyjne, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej nakładającej kary, trwały średnio 41 dni, przy czym siedem spraw załatwiono w ciągu miesiąca (od jednego do 20 dni), dwie w terminie do dwóch miesięcy (33 i 36 dni), a jedną po prawie ośmiu miesiącach od stwierdzenia nielegalnego zajęcia pasa drogowego (co zostało szczegółowo opisane w sekcji dotyczącej nieprawidłowości). Wysokość kar była wyliczana na podstawie stawek określonych w uchwałach Rady Miejskiej Legnicy²¹.

Dyrektor ZD podał, że kontrola zaprzestania nielegalnego zajęcia pasa drogowego oraz ewentualnego zajęcia po nałożeniu kary odbywała się w ramach bieżących obowiązków pracowników Zarządu Dróg.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny pasa drogowego, za którego zajęcie bez zezwolenia kara została nałożona w dniu 16 lutego 2021 r. (jedyna kara naliczona w 2021 r.) wykazały, że zaprzestano nielegalnego zajęcia.

(akta kontroli: tom I, str. 73, tom II, str. 337-339, tom III, str. 16-92, 284-346)

2.4. W kontrolowanym okresie w ZD nie doszło do legalizacji zajęcia pasa drogowego, tzn. po nielegalnym zajęciu nie była naliczana opłata wsteczna.

(akta kontroli: tom II, str. 337-339)

2.5. Łączna kwota zaewidencjonowanych przez ZD dochodów (z uwzględnieniem decyzji za nielegalne zajęcie pasa drogowego) wyniosła:

- w 2019 r. – 743 926,0 zł (w tym z tytułu decyzji wieloletnich 139 420,0 zł),
- w 2020 r. – 623 166,0 zł (w tym z tytułu decyzji wieloletnich 146 768,0 zł),
- w I półroczu 2021 r. – 449 283,0 zł (w tym z tytułu decyzji wieloletnich 151 636,0 zł).

Do ZD z tytułu zajęcia pasa drogowego (legalnego i nielegalnego) wpłynęło:

- w 2019 r. – 690 875,0 zł (co stanowiło 93% naliczonych z tego tytułu dochodów),
- w 2020 r. – 546 097,0 zł (co stanowiło 88% naliczonych z tego tytułu dochodów),
- w I półroczu 2021 r. – 472 300,0 zł (co stanowiło 105% naliczonych z tego tytułu dochodów).

Łączna kwota naliczonych kar za nielegalne zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie wyniosła 11 676,0 zł, w tym 11 436,0 zł w 2019 r. i 240,0 zł w 2021 r. Jedna z kar dotycząca 2019 r. została umorzona (po uchyleniu zaskarżonej decyzji przez SKO w Legnicy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia), stąd „odpisano” z ewidencji finansowo-księgowej w tym okresie 704,0 zł. Wszystkie wymierzone w latach 2019-2021 (I półrocze) kary zostały zapłacone. Ogółem wpłaty z tego tytułu wyniosły:

- w 2019 r. – 9 832,0 zł,
- w 2020 r. – 3 780,0 zł (w tym jedna kara na 900,0 zł dotyczyła decyzji wystawionej w 2019 r., a jedna kara na 2 880,0 zł decyzji wystawionej w 2018 r.),
- w pierwszym półroczu 2021 r. – 240,0 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 277-289)

²¹ Kara stanowiła 10-krotność stawki określonej w uchwale.

2.6. Uzyskiwane dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego Zarząd Dróg systematycznie, co pięć dni, przekazywał na konto Gminy Legnica. W stosunku do dłużników były podejmowane działania windykacyjne:

- w 2019 r. wystawiono 35 upomnień na kwotę ogółem 39 480,0 zł,
- w 2020 r. wystawiono 30 upomnień na kwotę ogółem 23 368,0 zł,
- w I półroczu 2021 r. wystawiono również 30 upomnień na kwotę ogółem 79 592,0 zł.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. stan nierozliczonych należności z tytułu zajęcia pasa drogowego w ZD wyniósł 34 603,0 zł. Na wszystkie, poza dwoma wyjątkami, niezapłacone należności wystawiono tytuły wykonawcze (w jednym przypadku ze względu na liczbę wydanych decyzji saldo było uzgadniane, a w jednym przypadku firma podlegała restrukturyzacji).

Badanie zapisów w systemie finansowo-księgowym przeprowadzone na próbie obejmującej 32 decyzje, w których wyrażono zgodę na zajęcie pasa drogowego (szczegółowo opisane w pkt 2.1.) wykazało, że zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²² decyzje na zajęcie pasa drogowego były ewidencjonowane w miesiącu wystawienia, zatem w okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli: tom II, str. 277-337)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzone na próbie obejmującej 12 wniosków nierozpatrzonych pozytywnie w kontrolowanym okresie badanie wykazało:

- a) w trzech przypadkach nieudzielenia zgody na zajęcie pasa drogowego²³ (w dwóch ze względu na nieodpowiednie warunki atmosferyczne, a w jednym ze względu na lokalizację w strefie parkowania) nie wydano decyzji administracyjnej (wnioskodawcom przesłano pisma informujące o niewyrażeniu zgody na zajęcie pasa drogowego), co było niezgodne z art. 104 § 1 KPA. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Powodem przyjęcia takiej formy rozstrzygnięcia było, według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZD (odnośnie dwóch wniosków dotyczących złych warunków atmosferycznych), telefoniczne ustalenie z wnioskodawcą (wykonawcą), że dla inwestora niezbędne było pismo informacyjne, a pełnomocnik/wnioskodawca ponownie wystąpi z wnioskiem w terminie umożliwiającym prawidłowe odtworzenie pasa drogowego oraz (odnośnie wniosku dotyczącego strefy płatnego parkowania) konieczność zmiany liczby miejsc parkingowych zarządzeniem Prezydenta Miasta Legnicy i wprowadzenia aneksem zmian do umowy z firmą obsługującą strefę płatnego parkowania. Zdaniem Dyrektora ZD ww. wnioskodawcy mogli ponownie zwrócić się pismem o rozpatrzenie sprawy (odwołać się). NIK nie podziela argumentacji Dyrektora ZD, która nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Nie mogą mieć tu znaczenia telefoniczne uzgodnienia ze stronami postępowania administracyjnego w sprawie formy rozstrzygnięcia, na które wskazywał Dyrektor ZD. Zarząd Dróg jest jednostką organizacyjną powołaną do obsługi organu administracji publicznej, co zobowiązuje go do stosowania KPA. Z kolei uzasadnienie odmowy udzielenia zgody na zajęcie pasa drogowego nie znajduje uzasadnienia w świetle prowadzonej korespondencji w tej sprawie z Urzędem Miasta Legnicy (Wydział Zarządzania Ruchem Drogowym), który

²² Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

²³ Były to wszystkie przypadki odmowy, w pozostałych dziewięciu po (bezsuktecznym) wezwaniu pozostawiono wnioski bez rozpatrzenia.

opiniując wniosek w sprawie ustawienia ogródka letniego powołał się na konieczność sporządzenia i zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu (o czym wnioskodawca nie został poinformowany).

- b) w trzech kolejnych sprawach ZD wezwał wnioskodawców o przedstawienie dodatkowych dokumentów powołując się na art. 64 § 2 KPA. Przepis ten jednak dotyczy wymagań ustalonych w przepisach prawa (oprócz adresu strony), a osoby, które złożyły wnioski o zajęcie pasa drogowego w dniach: 10 kwietnia 2019 r., 27 marca 2019 r. oraz 10 września 2020 r. zostały wezwane w celu przedłożenia pozytywnej opinii Prezydenta Miasta Legnicy (w trzech przypadkach) oraz zdjęcia lub projektu graficznego stoiska (w jednym przypadku). Wymogi te nie wynikały z przepisów prawa, dokumenty te nie były nawet wymienione we wzorach wniosków o zajęcie pasa, upublicznionych na stronie internetowej ZD. W konsekwencji nie było, więc podstaw do pozostawienia tych wniosków bez rozpatrzenia. Dyrektor Zarządu Dróg w wyjaśnieniach powołał się na spełnienie wymogu zalecenia Prezydenta Miasta Legnicy z 2 marca 2006 r., nr PM.009-174/2006. Cytowane pismo skierowane jednak było wewnętrznie do Dyrektora Wydziału Infrastruktury Komunalnej i dotyczyło wyglądu stanowisk handlowych i ogródków piwnych, ich lokalizacji, stąd NIK nie uznaje je jako wiążące, szczególnie dla podmiotów starających się o zgodę na zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli: tom I str. 104-219, tom II str. 88-97)

2. Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 32 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydane w kontrolowanym okresie wykazało, że następujące, dotyczące 22 decyzji (stanowiących 69% badanej próby) działania ZD były nierzetelne:
- a) w 19 przypadkach w decyzjach nieprecyzyjnie podawano przepisy uchwał Rady Miejskiej Legnicy w sprawie ustalenia stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego (błędne paragrafy czy ustępy uchwał, w tym znowelizowanych). Dyrektor ZD wyjaśnił, że wynikało to ze znacznej liczby wniosków, natłoku obowiązków, pomyłek czy niedopatrzeń pracownika przy drukowaniu decyzji z szablonu.
- b) w 10 przypadkach w decyzjach podano wprawdzie wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego, ale bez wskazywania sposobu jej wyliczenia, co zdaniem NIK należało przedstawić ze względu na obowiązek wynikający z art. 107 § 1 KPA dotyczący konieczności uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji. Według Dyrektora ZD nigdy nie było uwag do przejrzystości i wyliczenia wielkości opłaty w wydawanych przez ZD decyzjach, takie dane, w celu uzyskania większej przejrzystości umieszczane były w tylko w decyzjach dotyczących rozkopów i urządzeń (bardziej skomplikowane wyliczenia). W swoich wyjaśnieniach Dyrektor ZD zadeklarował jednak wprowadzenie w najbliższym czasie przejrzystych tabel do wszystkich decyzji, zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.
- c) w ośmiu przypadkach wydanie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego nie poprzedzał wniosek spełniający wymogi określone w § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. *w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego*²⁴ (wnioskodawcy zwracali się pisemnie lub e-mailowo o przedłużenie wcześniej wydanych zgód). Dyrektor ZD wyjaśnił, że Zarząd akceptował powszechną także w innych instytucjach praktykę składania wniosków o przedłużenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, bez konieczności uzupełniania dokumentów, które zostały

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1264. Zgodnie z § 1 ust. 2 tego rozporządzenia wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać: [1] imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego; [2] cel zajęcia pasa drogowego; [3] lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, a w przypadku reklam powierzchnię reklamy; [4] planowany okres zajęcia pasa drogowego.

dostarczone wraz z pierwszym wnioskiem, czyli były w posiadaniu Zarządu Dróg. Zdaniem Dyrektora ZD sprawy nie traktowano, jako nowej tylko, jako przedłużenie terminu pierwotnej decyzji. NIK nie podziela tej argumentacji, bowiem na gruncie przepisów *ustawy o drogach publicznych*, a zwłaszcza art. 40 ust. 1, nie istnieje instytucja przedłużania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W decyzji jest określony termin ważności zezwolenia, z kolei z rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w *sprawie określenia warunków udzielenia zezwoleń na zajęcie pasa drogowego* wynika, co powinien zawierać wniosek, który jest składany przed planowanym zajęciem pasa drogowego. Posiadane przez Zarząd dokumenty dotyczyły przecież innych ram czasowych, zatem nie można na ich podstawie rozstrzygać odnośnie wydania zezwolenia.

- d) w jednym przypadku, w odpowiedzi na wniosek z dnia 1 lipca 2020 r. dotyczący zajęcia pasa drogowego pod reklamę, zezwolenia nie wydano w terminie miesięcznym, do czego zobowiązywał art. 35 § 3 KPA. Ponadto wniosek ten został poprawiony (zmieniono początkową datę zajęcia pasa po rozmowie telefonicznej, co zaznaczono na wniosku z dopiskiem „COVID”) i wpisano nową datę wnioskowanego zajęcia pasa drogowego, tj. od dnia 1 września 2020 r. Tego samego dnia (czyli dwa miesiące od wpływu wniosku) wydano decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego pod reklamę od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2020 r. Odnosząc się do podstawy prawnej wniesionych przez pracownika poprawek na wniosku, Dyrektor ZD wyjaśnił, że ze względu na nagłe zamknięcie lokali z powodu koronawirusa, obostrzeń powodujących trudności w kontaktach, problemy z dostępem do Internetu i poruszaniem się (kwarantanna itp.) wyjątkowo uwzględniono telefoniczną prośbę wnioskodawcy i zmieniono termin. NIK nie podziela tych argumentów, bowiem żadne przepisy obowiązujące w czasie pandemii nie upoważniały pracowników administracji samorządowej do dokonywania w wyniku rozmów telefonicznych korekt na dokumentacji wnioskodawców. Zgodnie z obowiązującymi w tym czasie wytycznymi wszystkie urzędy powinny zapewnić obsługę obywateli przy zachowaniu środków bezpieczeństwa.
- e) w czterech przypadkach wskazane w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego terminy początkowe nieznacznie się różniły od wnioskowanych (były późniejsze o jeden, dwa, do ośmiu dni). Powodem tego, według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ZD, było przyjęcie zasady, że w przypadkach wydawania decyzji na umieszczenie urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego takie faktyczne umieszczenie urządzeń następuje po uzyskaniu decyzji na roboty w pasie drogowym, tj. w kolejnym dniu po takim zajęciu. Wskazana zasada, zdaniem NIK nie znajduje uzasadnienia w żadnych przepisach dotyczących postępowania administracyjnego, dla ZD wiążące są terminy planowanego zajęcia pasa drogowego wskazane we wniosku i z ich uwzględnieniem powinna być podjęta decyzja, co do wydania zezwolenia, naliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, itp.

(akta kontroli: tom I, str. 220-606, tom II, str. 1-87, 175-185)

3. Analiza wszystkich 10 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji określających kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego oraz jednej decyzji umarzającej postępowanie w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia (po uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości przez SKO w Legnicy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji) wykazała, że:
- a) we wszystkich decyzjach nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia w uzasadnieniu zbędnie powtarzano tekst sentencji

tych decyzji (wraz z ich numerem i rozstrzygnięciem), gdy zgodnie z art. 107 § 1 KPA sentencja i uzasadnienie stanowią odrębne elementy decyzji administracyjnej, a w myśl art. 107 § 3 KPA uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Dyrektor ZD wyjaśnił, że ewentualne błędy w opisach podstaw prawnych wynikały z pomyłek ludzkich spowodowanych natłokiem innych spraw, dużą liczbą rozpatrywanych wniosków i innych interwencji zgłaszanych do Zarządu Dróg. NIK nie zgadza się z takim stanowiskiem, gdyż bieżąca obsługa nie może usprawiedliwiać nierzetelności w działaniach związanych z wydawaniem rozstrzygnięć.

- b) decyzja nr 3/G/19/Kara z dnia 26 lutego 2019 r. została wydana po prawie ośmiu miesiącach od wszczęcia postępowania w tej sprawie (interwencja mieszkańca i wizja nastąpiła w dniu 3 lipca 2018 r.), co było niezgodne z art. 35 § 1-3 KPA (zobowiązującym do załatwienia sprawy w ciągu miesiąca, a w przypadku szczególnie skomplikowanym w ciągu dwóch miesięcy). Ponadto w przedmiotowej decyzji nałożono karę za nielegalne zajęcie pasa drogowego w okresie od 3 do 25 lipca 2018 r., podczas gdy organ przeprowadził wizję w terenie jedynie w dniu 3 lipca 2018 r. Kontrolerom nie przedłożono dokumentacji ponownych oględzin terenu wskazujących na zaprzestanie zajęcia pasa drogowego po dniu 25 lipca 2018 r. Natomiast w uzasadnieniu decyzji podano, że zajęcie trwało do 25 lipca 2018 r. na podstawie przesłuchania strony w ZD, która zeznała, że nie pamięta, od kiedy istnieje nielegalny zjazd z drogi oraz zapewniła, że nie będzie z niego korzystać do czasu uzgodnienia i wybudowania nowego zjazdu. Dyrektor ZD wyjaśnił, że decyzja nr 3/G/19/Kara została wydana w możliwie najszybszym terminie po zakończeniu postępowania, gdy wiadomo było, że nie będzie już dochodziło do uszkodzenia chodnika (monitorowano teren). W chwili złożenia wniosku na budowę zjazdu do posesji (zjazd wybudowano 1 marca 2019 r.), termin naliczenia kary wynikał z zadeklarowania przez stronę nieużywania nielegalnego zjazdu, tymczasowej naprawy chodnika i doprowadzenie go do stanu bezpiecznego używania. Ponadto, według Dyrektora ZD od decyzji nie wniesiono odwołania, kwota z niej wynikająca została zapłacona. Zdaniem NIK wykonanie decyzji nie przesądza o jej niewadliwości, nie znajdują również uzasadnienia argumenty Dyrektora ZD dotyczące terminu załatwienia sprawy. Wskazać ponadto należy na fakt, że opisując w uzasadnieniu decyzji sposób udokumentowania czasu faktycznego nielegalnego zajęcia pasa drogowego, organ powołał się jedynie na wyjaśnienia strony, a nie na własne ustalenia w tym zakresie.
- c) decyzja nr 1/P/20/Um z dnia 30 stycznia 2020 r. umarzająca postępowanie w sprawie zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia nie zawierała uzasadnienia prawnego, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 6 KPA. Bezpodstawne, zdaniem NIK, było w tej sprawie powołanie się przez Dyrektora ZD w swych wyjaśnieniach na fakt, że przywołanie w sentencji art. 105 § 1 KPA należy uznać za uzasadnienie prawne. Decyzja administracyjna, według art. 107 § 1 zawiera kilka niezbędnych elementów składowych, jednym z nich jest powołanie podstawy prawnej (to nie jest w tej decyzji kwestionowane), ale innym elementem składowym jest uzasadnienie faktyczne (wskazano) i prawne (brakujący element). Uzasadnienie prawne decyzji polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa i jego wyjaśnieniu (interpretacji).

OCENA CZĄSTKOWA (akta kontroli: tom II, str. 337-339, tom III, str. 16-92, 284-346)

Zarząd Dróg prawidłowo naliczał, pobierał opłaty i nakładał kary za zajęcie pasa drogowego. Postępowania administracyjne z reguły (za dwoma wyjątkami) były w ZD prowadzone terminowo. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak negatywnie ujawnione w tym obszarze działalności ZD nieprawidłowości.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie pasa drogowego

3.1. Zarząd Dróg nie posiadał sformalizowanej procedury monitoringu pasa drogowego, określającej m.in. terminy lub częstotliwość objazdów sieci drogowej, sprawdzenie prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń na zajęcie, kontrolę przywrócenia do stanu pierwotnego drogi, itp. Według Zastępcy Dyrektora ZD, opracowanie odrębnej procedury było czynnością zbędną, ponieważ zadania z tego obszaru określono w zakresie obowiązków pracownika je realizującego oraz w Regulaminie Organizacyjnym ZD. Zastępca Dyrektora ZD wskazał, że monitoring pasa drogowego - w celu wykrycia jego nielegalnego zajęcia - prowadzony był przez Zarząd Dróg w trybie art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*²⁵ oraz podczas tzw. objazdów dróg przeprowadzanych na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z przyjętą w Zarządzie Dróg praktyką objazdy były prowadzone przez inspektorów nadzoru, co najmniej jeden raz w miesiącu, co dokumentowano w dziennikach objazdu drogi. Badanie pięciu przykładowych kart dzienników objazdu drogi (z lat 2019-2021) wykazało, że znajdują się w nich przede wszystkim zapisy o ubytkach w nawierzchni jezdni. Nie było w tych dziennikach natomiast informacji o ewentualnym zajęciu pasa drogowego.

W latach 2019-2021 Zarząd Dróg wykonał 29 kontroli dróg (12 w 2019 r., 12 w 2020 r. i pięć w 2021 r.), co potwierdzono w dziennikach objazdów dróg. Zastępca Dyrektora Zarządu Dróg wyjaśnił, że prowadzono ponadto tzw. nieewidencjonowane protokolarnie kontrole pasa drogowego w zakresie bieżących czynności służbowych pracowników ZD. Brak ich udokumentowania, zdaniem Zastępcy Dyrektora ZD wynikał z ich dużej liczby wyjazdów i wyjść.

W okresie objętym kontrolą stwierdzono 10 nielegalnych zajęć pasa drogowego (dziewięć w 2019 r. i jedno w 2021 r.)²⁶, w wyniku m.in. wizji w terenie, telefonicznego zgłoszenia mieszkańców Legnicy.

Zastępca Dyrektora ZD podał, że Zarząd Dróg przeprowadzał kontrole wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego obejmujące co najmniej powierzchnię i czas zajętości pasa drogowego, które nie były jednak również dokumentowane (co szerzej opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków przekroczeń powierzchni i czasu zajętości pasa drogowego.

(akta kontroli: tom III, str. 3, 7, 16-92, 356-365, 408)

Przeprowadzonym w toku kontroli NIK oględzinom poddano 17 odcinków dróg w Legnicy, w tym: sześć w strefie zabudowy mieszkaniowej, sześć w strefie śródmiejskiej i pięć odcinków dróg wylotowych. Ogółem stwierdzono 28 zajęć pasa drogowego przez różnego rodzaju obiekty, w tym m.in. przez: roboty budowlane w obrębie drogi, reklamy umieszczone nad chodnikami, kontenery na odpadki.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

²⁶ Wydano 10 decyzji administracyjnych, nakładających kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Z tego, w jednym przypadku – po uchyleniu decyzji przez SKO w Legnicy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji – postępowanie zostało umorzone ze względu na fakt, że zostało ono wszczęte w stosunku do podmiotu, który nie dokonał takiego zajęcia i postępowanie to stało się bezprzedmiotowe.

W siedmiu przypadkach zezwolenie na zajęcie pasa drogowego wydano wcześniej w formie decyzji administracyjnej. Pozostałych 21 przypadków (75% badanej próby) były to zajęcia pasa drogowego ujawnione w toku oględzin. Oszacowane na tej podstawie przez ZD utracone przychody z tytułu jednodniowego zajęcia pasa drogowego (dzień przeprowadzenia oględzin) wyniosły łącznie: 133,0 zł (co opisano szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli: tom III, str. 192-253, 278-283)

3.2. Zarząd Dróg był zobowiązany do przeprowadzenia 291 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego, co wynika z wydanych w tym zakresie decyzji administracyjnych. Z tego ostatecznie przeprowadzono 218 kontroli (103 w 2019 r., 87 w 2020 r. i 28 w 2021 r.), co udokumentowano w protokołach zdawczo-odbiorczych, zawierających m.in. daty spisania protokołu w sprawie przyjęcia terenu pasa drogowego, jak i jego odbioru po zakończeniu robót oraz doprowadzeniu nawierzchni do stanu poprzedniego, opis stanu nawierzchni (w trakcie przyjęcia pasa drogowego i po zakończeniu robót). Zarząd Dróg nie odebrał natomiast pasa drogowego po zajęciach tzw. „budowlanych”, protokołem zdawczo-odbiorczym w łącznie 73 przypadkach (24 w 2019 r., 23 w 2020 r. i 26 w 2021 r.), co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W przypadku stwierdzenia nieprzywrócenia pasa drogowego do jego poprzedniej użyteczności, wzywano zajmującego pas do naprawy uszkodzonej nawierzchni. W okresie objętym kontrolą, łącznie w dwóch przypadkach sformułowano uwagi (wezwania) w tym zakresie²⁷.

(akta kontroli: tom III, str. 3-4, 7-15, 402-404, 408-409)

Z analizy 15 protokołów zdawczo-odbiorczych wynikało, że odbiór pasa drogowego po zakończeniu jego zajęcia odbywał się w średnio w terminie 42 dni (co opisano szerzej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli: tom III, str. 93-191, 257-262, 277)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK kolejne oględziny 18 miejsc zajęć pasa drogowego (wybranych na podstawie próby obejmującej 15 decyzji dotyczących wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia instalacji pod pasem lub na prace budowlane w bezpośrednim sąsiedztwie drogi oraz trzy decyzje dotyczące miejsc po zajęciach tzw. „budowlanych”, w których nie dokonano ich odbioru protokołem zdawczo-odbiorczym), podczas których sprawdzano w jakim stanie po zakończeniu zajęcia zwrócono pas drogowy, wykazały, że z zasady pas drogowy przywracany był do stanu poprzedniego (pojedyncze przypadki uchybień opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli: tom III, str. 284-346)

3.3. Z protokołów odbioru robót wynikało, że podczas objazdów dróg w Mieście Legnica i w efekcie zgłoszeń obywateli, ZD na bieżąco usuwał z dróg obiekty zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego lub pieszych, np.: elementy urwane z pojazdów, konary drzew, cegły, kawałki palet, uszkodzone nośniki reklamowe, przewrócone pojemniki na odzież używaną, wraki pojazdów. Ponadto, ZD wzywał inwestorów do sprzątania jezdni z nawiezionej błota z budowy, itp. Powyższych przypadków było: 271 w 2019 r., 179 w 2020 r. i 75 w 2021 r. (łącznie 525). Jak podał Zastępca Dyrektora ZD w kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków legalizacji obiektów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli: tom III, str. 4, 8, 366-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁷ Dotyczące obsiania trawą odbudowywanego terenu.

1. Zarząd Dróg nie prowadził udokumentowanych kontroli wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, obejmujących co najmniej powierzchnię i czas zajętości pasa drogowego, co - zdaniem NIK - świadczy o nierzetelności działań w zakresie monitorowania przez ZD pasa drogowego pod kątem przestrzegania warunków decyzji na jego zajęcie.

NIK nie uznał za zasadne argumentów Zastępcy Dyrektora ZD, który wyjaśnił, że kontrole te nie są ewidencjonowane, z powodu ich dużej liczby, a realizacja czynności w tym zakresie potwierdzana jest podczas bezpośredniej relacji pracownika.

(akta kontroli: tom III, str. 3, 7)

2. Z przeprowadzonych przez NIK oględzin wynikało, że w 21 przypadkach (75% badanej próby) doszło do zajęć pasa drogowego bez zezwolenia ZD (nie wydano decyzji administracyjnej zezwalającej na jego zajęcie). Oszacowane przez Zarząd Dróg utracone przychody z tytułu jednodniowego zajęcia pasa drogowego (dzień przeprowadzenia oględzin) w zakresie dotyczącym powyższych przypadków, wyniosły łącznie: 133,0 zł, a w konsekwencji naliczone z tego tytułu kary mogłyby wynieść 1 330,0 zł za jeden dzień zajęcia pasa drogowego. Stwierdzone w toku oględzin przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego świadczą o niewystarczającym (nie w pełni skutecznym) monitoringu (w tym kontroli) pasa drogowego.

Zdaniem NIK usprawiedliwienia takiej sytuacji nie mogą stanowić podane w wyjaśnieniach Dyrektora ZD przyczyny jak pandemia koronawirusa i braki kadrowe. W toku kontroli NIK ZD podjął czynności wyjaśniająco-kontrolne dotyczące wyżej przedstawionych ustaleń, ponadto Dyrektor ZD zadeklarował zwiększenie liczby kontroli zajęć pasa drogowego.

(akta kontroli: tom III, str. 192-253, 278-283, 355, 396-401)

3. Zarząd Dróg nie odebrał pasa drogowego po zajęciach tzw. „budowlanych”, protokołem zdawczo-odbiorczym w łącznie 73 przypadkach (24 w 2019 r., 23 w 2020 r. i 26 w 2021 r.), co stanowiło 25% odbiorów, do których był zobowiązany na podstawie wydanych decyzji.

Zastępca Dyrektora ZD wyjaśnił, że odstępowano od protokolarnych przekazania i odbiorów, gdy zajęcie pasa drogowego dotyczyło terenów zielonych, pobocza, oraz z następujących powodów: braku kontaktu z zajmującym, pandemii koronawirusa, konieczności pracy zdalnej, absencji chorobowych, braków kadrowych w ZD, itp.

Zdaniem NIK, ZD powinien dołożyć należytej staranności w tym zakresie i każdorazowo odbierać pas drogowy po zajęciach tzw. „budowlanych”, protokołem zdawczo-odbiorczym. W wydanych decyzjach Zarząd Dróg zobowiązuje bowiem strony do *terminowego, komisijnego zwrotu terenu pod rygorem naliczania kar pieniężnych*.

(akta kontroli: tom III, str. 15, 113)

4. Analiza protokołów zdawczo-odbiorczych w sprawie przyjęcia terenu pasa drogowego i jego odbioru przeprowadzona na próbie obejmującej 15 dokumentów wykazała, że odbiory pasa drogowego po zakończeniu robót i doprowadzeniu nawierzchni do stanu poprzedniego przez zajmującego (od dnia upływu okresu zajętości pasa), w 13 przypadkach sięgały powyżej 14 dni i wynosiły odpowiednio: 15, 16, 18, 19, 34, 43, 47, 51, 52, 59, 67, 67 i 124 dni.

Dyrektor ZD wyjaśnił, że było to spowodowane m.in. szerokim zakresem obowiązków pracownika ZD odpowiedzialnego za odbiór pasa drogowego oraz faktem, że część wykonawców robót budowlanych zwleka ze zgłoszeniem takiego odbioru.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. ZD powinien sprawować odpowiedni nadzór nad terminami odbioru pasa drogowego, ponieważ odległa data odbioru pasa drogowego stwarza możliwość przedłużenia czasu zajęcia, a także nieprzywrócenia zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności.

(akta kontroli: tom III, str. 93-191, 277, 347)

5. Oględziny 18 miejsc zajęć pasa drogowego związanych z robotami budowlanymi, podczas których sprawdzano, w jakim stanie po zakończeniu zajęcia zwrócono pas drogowy, wykazały przypadek braku spoinowania nawierzchni asfaltowej oraz przypadek nie wypełnienia spoin między płytami chodnikowymi.

Zdaniem NIK świadczy to o nierzetelnym odbiorze pasa drogowego, który powinien być przywrócony do stanu poprzedniego. Dyrektor ZD podał, że w powyższych przypadkach zostanie dokonana stosowna naprawa w terminie ustalonym z wykonawcą.

(akta kontroli: tom III, str. 284-346, 348-349)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Dróg w ramach monitorowania zarządzanej sieci drogowej dokonywał comiesięcznych objazdów dróg i co do zasady sprawdzał (w 75%) jakość przywrócenia udostępnionego pasa drogowego do stanu pierwotnego. W kontrolowanym okresie obejmującym dwa i pół roku Zarząd Dróg ujawnił tylko 10 nielegalnych zajęć pasa drogowego, natomiast w wyniku przeprowadzonych jednodniowych oględzin kontrolerzy NIK ujawnili 21 nielegalnych zajęć pasa drogowego, co świadczy o nieskutecznym monitorowaniu - przez ZD - pasa drogowego w celu wykrycia samowolnych zajęć. W 25% poddanych badaniu przypadków nie odebrano pasa drogowego, a w 87% badanej próby pas drogowy odebrano w odległych terminach od zakończenia robót budowlanych i jego zajęcia. W 13% badanej próby, mimo że miejsca zajęcia zostały odebrane bez uwag, stwierdzono drobne ubytki w chodniku i jezdni.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wydawanie rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej w przypadkach odmowy udzielenia zgody na zajęcie pasa drogowego.
2. Pozostawianie wniosków na zajęcie pasa drogowego bez rozpatrzenia tylko w uzasadnionych prawnie przypadkach.
3. Uwzględnianie wymogów wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie *określenia warunków udzielenia zezwoleń na zajęcie pasa drogowego* w trakcie weryfikacji wniosków o zajęcie pasa drogowego.
4. Rzetelne powoływanie podstawy prawnej, uzasadniania faktycznego i prawnego w wydawanych decyzjach administracyjnych.
5. Terminowe, tj. w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania administracyjnego, wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących zajęcia pasa drogowego.
6. Zapewnienie udokumentowanych kontroli wydanych decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogowego w celu przestrzegania warunków w nich określonych.
7. Skuteczny monitoring (w tym kontrolę) pasa drogowego w celu wykrycia jego nielegalnego zajęcia.

8. Zapewnienie każdorazowego, rzetelnego i niezwłocznego odbierania miejsc zajęć pasa drogowego protokołem zdawczo-odbiorczym.

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.

Kontroler
Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
Główny specjalista kontroli
państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis