

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-41002/08

Nr ewid. /2009/P/08/066/KKT

Informacja o wynikach kontroli wydawania zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacji

Warszawa kwiecień 2009r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

**Informacja
o wynikach kontroli wydawania zezwoleń
na budowę połączeń dróg publicznych
z obiektami działalności gospodarczej i ich
realizacja**

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1. Temat i numer kontroli	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki	4
1.3. Cel kontroli	4
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną	4
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.1.1. Stan prawny	13
3.1.1.1. W zakresie zjazdów z dróg publicznych	13
3.1.1.2. W zakresie miejsc obsługi podróżnych	16
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg	19
3.2.2. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji zjazdów z dróg	23
3.2.3. Rozpatrywanie odwołań i skarg dotyczących zjazdów	26
3.2.4. Sprawowanie nadzoru nad przebiegiem postępowań administracyjnych w sprawach zjazdów	29
3.2.5. Wyposażanie autostrad i dróg ekspresowych w miejsca obsługi podróżnych	32
3.2.6. Realizacja obowiązków w zakresie kontroli stanu zjazdów i prowadzenia ich ewidencji	33
3.2.7. Bariery prawne w dziedzinie objętej kontrolą	34
3.2.8. Finansowe rezultaty kontroli	37
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
5. Załączniki	42
5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć	42
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	43
5.3. Liczba skontrolowanych poszczególnych postępowań o lokalizację zjazdów wg ich rodzajów	44
5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	45
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli	46
5.6. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	46

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja
- P/08/066

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

Jednym z warunków efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej, jest skomunikowanie nieruchomości, na której ta działalność jest lub ma być wykonywana, z siecią dróg publicznych. Służą do tego zjazdy z dróg (lub wjazdy i wyjazdy na autostradach i drogach ekspresowych). Zjazdy może wybudować właściciel lub użytkownik nieruchomości przyległej do drogi, po uzyskaniu w drodze decyzji administracyjnej¹, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację tego obiektu oraz po uzyskaniu pozwolenia na budowę wymaganego przepisami prawa budowlanego.

Miejsce lokalizacji zjazdu może w decydujący sposób wpłynąć na wyniki działalności prowadzonej w obiekcie wymagającym połączenia z drogą. Brak zgody zarządcy drogi na lokalizację zjazdu w miejscu dogodnym dla przedsiębiorcy, może spowodować wzrost kosztów jego działalności lub nawet uniemożliwić taką działalność. Może to także skłaniać przedsiębiorców do pozaprawnych działań ukierunkowanych na uzyskanie zgody na lokalizację zjazdu z drogi. Poważne problemy powstają zwłaszcza w sytuacjach, gdy remont drogi lub jej modernizacja prowadzą do podwyższenia klasy drogi², co z kolei powoduje likwidację istniejących dotychczas zjazdów.

Istotnym problemem związanym z wjazdami i wyjazdami, jest oddawanie do eksploatacji nowych odcinków autostrad lub dróg ekspresowych bez miejsc obsługi podróżnych (tzw. MOP), w szczególności bez stacji paliw.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Pod uwagę wzięto sugestie Komisji Infrastruktury Sejmu RP.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań zarządców dróg w zakresie wydawania zezwoleń na budowę wyjazdów, wjazdów i zjazdów z dróg publicznych do przyległych nieruchomości, w szczególności do nieruchomości, na których prowadzona jest lub ma być prowadzona działalność gospodarczo-usługowa.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną

Główne zagadnienia zbadane podczas kontroli to:

- rozpatrywanie wniosków na lokalizację zjazdów z dróg,

¹ Wydanej na podstawie art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) – w dalszej treści „ustawa o drogach publicznych”.

² Patrz załącznik 5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć.

-
- przestrzeganie przepisów określających sposób postępowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych zezwalających na budowę zjazdów z dróg, w szczególności zjazdów publicznych,
 - prawidłowość zorganizowania i przeprowadzania przetargów na wybór przedsiębiorców, którym wydzierżawiono tereny pod budowę Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych,
 - sprawowanie nadzoru przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) nad procesem uruchamiania MOP,
 - postępowanie z użytkownikami nielegalnych zjazdów,
 - postępowanie ze skargami na decyzje dotyczące uruchamiania MOP oraz lokalizacji zjazdów z dróg publicznych,
 - zidentyfikowanie ewentualnych mechanizmów korupcyjnych.

Kontrole przeprowadzono w GDDKiA (centrala i 9 oddziałów) z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności oraz w 9 miastach na prawach powiatu z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik Nr 5.2. do Informacji. W kontroli wzięło udział 8 Delegatur NIK oraz Departament Komunikacji i Systemów Transportowych (jako jednostka koordynująca).

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

Badaniami objęto lata 2006 – 2008 (I półrocze). Kontrolę przeprowadzono od dnia 1 sierpnia do 2 grudnia 2008 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowanych zarządców dróg, jako organów odpowiedzialnych za wydawanie decyzji, umożliwiających dostęp do dróg publicznych użytkownikom przydrożnych nieruchomości. Wnioski o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów rozpatrywane były przez zarządców dróg, w szczególności przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad³, z naruszeniem zasad legalności i rzetelności. Decyzje w sprawach wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdów, podejmowano bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Nie zapewniano tym samym rozstrzygnięcia spraw w sposób mający na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli⁴. Przejawiało się to m. in. w tym, że w tym samym czasie, odmiennie rozstrzygano sprawy o podobnym stanie faktycznym.

Powyższemu postępowaniu, prowadzącemu do obniżenia zaufania obywateli do organów Państwa, sprzyjało również nieprecyzyjne prawo dotyczące kontrolowanej działalności. Umożliwiało ono zarządcom dróg na dokonywanie stosunkowo dowolnej interpretacji przepisów, przy wydawaniu decyzji zezwalających inwestorom na lokalizację zjazdów z dróg, w tym wyjazdów i wjazdów na autostrady. Bariery prawne sprzyjały również powstawaniu mechanizmów korupcjogennych.

Wskutek luk w przepisach prawa dotyczącego budowy dróg oraz nieskutecznych działań GDDKiA, autostrady i drogi ekspresowe oddawane były do eksploatacji bez wyposażenia w Miejsca Obsługi Podróżnych (tzw. MOP).

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W Oddziałach GDDKiA decyzje w sprawach udzielania zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg, wydawane były bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W następstwie tej sytuacji bardzo podobne sprawy, w tym samym czasie załatwiano odmiennie (udzielano bądź odmawiano⁵ wydania zezwolenia). Tego rodzaju rozstrzygnięcia umożliwiało również nieprecyzyjne prawo. Zarządca drogi mógł bowiem odmówić wydania zezwolenia, ale tylko ze względu na niespełnianie wymogów wynikających z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Jednakże przepisy rozporządzenia

³ Dalej „Generalny Dyrektor DKiA”.

⁴ Art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.): W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

⁵ W skontrolowanych 9 Oddziałach GDDKiA negatywnie zostało rozpatrzonych 412 wniosków o wydanie zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu z dróg, tj. 26,9% z 1531 wniosków, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą.

ustalające te wymogi⁶ zawierały nieprecyzyjne sformułowania, np.: „dopuszcza się wyjątkowo”, „nie mniej niż”, „w sąsiedztwie”⁷. Pozwalało to na znaczną dowolność interpretacji tych przepisów podczas rozpatrywania wniosków związanych z uzyskaniem zgody na budowę zjazdów z dróg publicznych.

Ponadto decyzje o odmowie udzielenia zgody na lokalizację zjazdów uzasadniano ograniczeniami dostępności do drogi, wynikającymi z jej klasy, przy czym klasa ta mogła być zmieniana samodzielnie przez zarządcę drogi. Decyzje odmowne uzasadniano także tym, że lokalizacja zjazdu umiejscowiona została w obszarze oddziaływania skrzyżowania dróg. Jednakże granice tego oddziaływania określał, wg własnej interpretacji, zarząd drogi. Niektóre wnioski zostały rozpatrzone niezgodnie z ich treścią, bądź z ewidentnym naruszeniem prawa. (*opis str. 19-21*)

2.2.2. Zarządy dróg w miastach na prawach powiatu w zdecydowanej większości (98,9%)⁸ pozytywnie załatwiały wnioski o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów⁹. Było to wynikiem przyjętego w tych zarządach sposobu rozpatrywania wniosków. Polegał on na uzgadnianiu lokalizacji zjazdu z wnioskodawcą, nawet już na etapie pobierania formularza wniosku o wydanie zezwolenia. Takie działania, ułatwiające wprawdzie wnioskodawcom załatwienie sprawy, były jednak niezgodne z art. 29 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi, że uzgodnienie z zarządem drogi projektu budowlanego zjazdu, powinno mieć miejsce dopiero po uzyskaniu (w drodze decyzji) zgody na lokalizację zjazdu. Praktyka ta pozwalała urzędowi na zminimalizowanie odwołań od decyzji odmawiających wydania zgody na lokalizację zjazdu. Jednakże w przypadkach niezakończenia postępowania decyzją administracyjną, pozbawiano wnioskodawców prawa do złożenia odwołania od decyzji odmawiającej zezwolenia na lokalizację zjazdu (*str. 22-23*).

2.2.3. Postępowania administracyjne w sprawach dotyczących zjazdów z dróg, prowadzone były z pominięciem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a także ustawy o drogach publicznych. Nie przestrzegano również przepisów ustawy o opłacie skarbowej.

Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono zarówno w 5 Oddziałach GDDKiA (z 9 skontrolowanych), jak i w 6 zarządach dróg w miastach (z 9 skontrolowanych). Postępowanie to naruszało zasadę legalności.

⁶ Tj. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116).

⁷ W rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie: §§ 110-112, 113 ust. 4 pkt 5, 114 ust. 1 pkt 1, 115 ust. 3, 166 ust. 2 pkt 1; w rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych - § 63 ust. 1 pkt 1.

⁸ Dla porównania odsetek ten w GDDKiA wynosił 73,1%.

⁹ Objęci kontrolą zarządcy dróg w 9 miastach na prawach powiatu wydali tylko 21 decyzji odmownych, tj. dla 1,1% z 1843 otrzymanych wniosków.

W Oddziałach GDDKiA 89 postępowań (30,5% z 292), a w zarządach dróg w miastach 273 postępowań (56,3% z 485) nie spełniało wymogów określonych w Kpa. Nieprawidłowości polegały na:

- kończeniu postępowania pismem, a nie decyzją administracyjną (art. 104 Kpa), co uniemożliwiało wnioskodawcom skorzystanie z prawa do wniesienia odwołania;
- nie zapewnieniu wnioskodawcom udziału we wszystkich etapach postępowania administracyjnego oraz nie dokumentowaniu przyczyn odstąpienia od realizacji tego prawa (art. 10 § 1 i § 3 Kpa);
- nie ujęciu w treści decyzji, składników określonych przepisami ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o opłacie skarbowej (art. 107 § 2 Kpa);
- nie wskazywaniu lub błędnym wskazywaniu w uzasadnieniach decyzji, na podstawie jakich faktów i na jakiej podstawie prawnej, organ oparł swoją decyzję (art. 107 § 3 Kpa).

Wydane w 4 Oddziałach GDDKiA 93 decyzje zezwalające na lokalizację lub przebudowę zjazdu (38,8% z 240) oraz 94 takie decyzje (19,2% z 485) wydane przez zarządy dróg w 5 miastach, nie odpowiadały postanowieniom art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. W decyzjach tych, bądź nie podano parametrów technicznych zjazdu, bądź nie zawierały one pouczeń o obowiązku uzgodnienia z zarządem drogi projektu budowlanego zjazdu przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę oraz o obowiązku uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na czas prowadzenie robót budowlanych.

Od 85 zezwoleń wydanych (78,7% ze 108) w 4 Oddziałach GDDKiA nie pobrano należnych opłat skarbowych, określonych w ustawie o opłacie skarbowej¹⁰. Natomiast zarządy dróg w 6 miastach nie pobrały takich opłat od 381 zezwoleń (29,9% z 1273).

Ponadto w większości wydanych zezwoleń nie zostały zamieszczone adnotacje potwierdzające uiszczenie opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie z obowiązku jej uiszczenia, mimo iż obowiązek dokonywania takich adnotacji nakłada art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (*str.* 23-26).

2.2.4. Postępowania administracyjne podejmowane w Centrali GDDKiA na podstawie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, prowadzone były przewlekłe i rozstrzygane w sposób niekorzystny dla wnioskodawców. W szczególności Generalny Dyrektor DKiA podtrzymywał zaskarżone decyzje wydane w Oddziałach GDDKiA, odmawiające odbudowy zjazdów zlikwidowanych w trakcie przebudowy dróg, tylko z tego względu, iż zjazdy te nie figurowały w dokumentach ewidencyjnych zarządu drogi, a wnioskodawcy nie mogli przedstawić dokumentów zezwalających na ich wybudowanie. Zarówno w Centrali GDDKiA, jak i w Oddziałach uznawano bowiem za

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązek taki wynikał do końca 2006 r. z art. 1 ust.1 pkt 1a i 1d ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 253, poz. 2532, ze zm.), a od 1 stycznia 2007 r. z art. 1 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.)

nielegalne zjazdy, wybudowane przed powstaniem obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wykonanie tych obiektów¹¹.

Spośród 121 poddanych w trakcie kontroli analizie postępowań administracyjnych¹², prowadzonych w Centrali GDDKiA w trybie odwoławczym, w 117 sprawach nie został dotrzymany, określony w art. 35 § 3 Kpa termin załatwienia sprawy (miesięczny), a strony postępowania nie były informowane o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie został im także podany nowy termin załatwienia sprawy. Poddane analizie kontrolnej postępowania trwały od 6 do 443 dni. W terminie do 1 miesiąca zostały zakończone tylko 4 (tj. 3,3%) sprawy, z których 3 nie wymagały rozpatrzenia ze względu na niedotrzymanie przez wnioskodawcę terminu złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (*str. 21-22*).

2.2.5. W Centrali GDDKiA nierzetelnie rozpatrywano skargi i wnioski dotyczące zagadnień objętych kontrolą. Z 49 skarg rozpatrywanych przez Centralę GDDKiA, prawidłowo załatwiono tylko 18 (tj. 37%), a 2 skargi (4%) pozostawiono bez załatwienia. Spośród pozostałych 29 skarg, 27 zostało załatwionych po terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa, a w 7 przypadkach skarżącego nie powiadomiono o wyniku rozpatrzenia skargi. Spośród skarg otrzymanych przez Centralę, a skierowanych do rozpatrzenia przez Oddziały, niektóre skargi zostały przekazane do rozpatrzenia jednostce, której skarga dotyczyła, co było naruszeniem przepisu art. 232 § 1 Kpa (*str. 28-29*).

2.2.6. Centrala GDDKiA nierzetelnie sprawowała nadzór nad prowadzonymi w Oddziałach GDDKiA postępowaniami administracyjnymi o wydanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg. Mimo iż zezwolenia te były wydawane przez upoważnionych pracowników Oddziałów, działających w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA, Centrala nie przeprowadzała kontroli lub audytu prawidłowości prowadzonych postępowań. Natomiast wnioski wynikające z badań przeprowadzonych przez audytorów wewnętrznych w 2 Oddziałach GDDKiA nie zostały przez Centralę GDDKiA wykorzystane do usprawnienia działań we wszystkich Oddziałach. Nie została opracowana jednolita dla wszystkich Oddziałów procedura postępowania w sprawach rozpatrywania zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg. Również w Centrali GDDKiA nie została opracowana procedura prowadzenia takich postępowań w trybie odwoławczym, ani procedura sprawowania nadzoru nad decyzjami wydawanymi w Oddziałach w imieniu Generalnego Dyrektora.

W trakcie postępowań administracyjnych prowadzonych w Centrali GDDKiA, na podstawie otrzymanych wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw zakończonych decyzjami wydanymi w Oddziałach, nie zwracano uwagi na przypadki przewlekłego rozpatrywania spraw, działania uchybiające przepisom prawa lub mogące wskazywać na możliwość powstania mechanizmów korupcyjnych oraz na błędy zawarte w decyzjach. Pracownicy Centrali

¹¹ Obowiązek uzyskiwania zezwolenia zarządcy drogi na budowę zjazdów z dróg powstał dopiero z dniem 7 maja 1962 r. – na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 20, poz. 90 ze zm.)

¹² Wybranych z 809 postępowań zakończonych w okresie objętym kontrolą.

GDDKiA nie reagowali nawet na fakty niezakończenia postępowania w Oddziale decyzją administracyjną, co stanowiło rażące naruszenie zarówno art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jak i art. 104 § 1 Kpa.

Dyrektor Generalny sankcjonując wydane w Oddziałach decyzje odmawiające odtworzenia zjazdów zlikwidowanych przy przebudowie dróg, ze względu na ich nielegalność, nie podejmował działań z tytułu nadzoru wobec kierownictw Oddziałów, w których przez lata nie zauważano istnienia takich, nielegalnych zjazdów. (str. 29-31)

2.2.7. GDDKiA, wbrew postanowieniom Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)¹³, nie zapewniła odpowiedniej liczby miejsc do obsługi podróżnych (tzw. MOP), na odcinkach autostrad oddanych do eksploatacji¹⁴. Postępowanie przetargowe na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych na wybudowanie MOP do obsługi eksploatowanych odcinków autostrad A2 Konin – Stryków i A4 Wrocław – Katowice zostało wszczęte przez GDDKiA dopiero w 2007 r. Natomiast umowy z dzierżawcami zawarte zostały dopiero w grudniu 2008 r.¹⁵, tj. po upływie ponad 15 miesięcy od rozpoczęcia przetargu (str. 32-33).

2.2.8. W zarządach dróg nieprawidłowo realizowano obowiązki dotyczące kontroli utrzymania dróg i organizacji ruchu drogowego, w zakresie dotyczącym zjazdów z dróg. W zarządach występowały również nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji zjazdów. Brak kontroli sposobu realizacji zezwoleń na budowę zjazdów lub nierzetelne ich przeprowadzanie umożliwiało nielegalne wybudowanie zjazdów. Kontrolerzy NIK ujawnili bowiem na terenie działania 4 Oddziałów GDDKiA oraz w 7 miastach, ogółem 10 zjazdów wybudowanych nielegalnie oraz 14 zjazdów wybudowanych w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w zezwoleniu na lokalizację zjazdu.

Ewidencja zjazdów z dróg nie była prowadzona prawidłowo w 4 Oddziałach GDDKiA oraz przez zarządy dróg w 5 miastach. (str. 33-34).

2.2.9. Niejednoznaczne było prawo dot. skontrolowanych zagadnień, co pozwalało na dowolność w jego interpretowaniu. Rozbieżności występowały (w przepisach dotyczących MOP) pomiędzy umową AGR, a rozporządzeniami: Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Występowały również rozbieżności pomiędzy niektórymi przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz przepisami ww. rozporządzeń. Ponadto rozporządzenia te zawierały nieprecyzyjne postanowienia, co sprzyjało powstawaniu nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych dotyczących budowy zjazdów z dróg (str. 34-37).

¹³ Sporządzona w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35)

¹⁴ Obowiązek wyposażenia autostrad w MOP nakłada pkt VIII.2. załącznika II do umowy AGR.

¹⁵ Wg informacji na stronie www GDDKiA. Miało to miejsce po zakończeniu kontroli NIK.

2.2.10. Ustalenia kontroli miały także wymiar finansowy. Nieprawidłowości ustalone w toku postępowania kontrolnego w wymiarze finansowym wyniosły łącznie 35.131 zł. (*str. 37-38*)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że właściciele lub użytkownicy nieruchomości usytuowanych przy pozamiejskich drogach krajowych napotykają, ze strony zarządców dróg, na utrudnienia w dostępie do tych dróg. W szczególności dotyczy to nieruchomości, na których jest lub ma być prowadzona działalność gospodarcza. Utrudnienia te – w świetle ustaleń kontroli – nie we wszystkich przypadkach można uznać za uzasadnione priorytetem bezpieczeństwa ruchu drogowego nad indywidualnym interesem obywatela. Zarządcy dróg niejednokrotnie krzywdząco traktowali podmioty wnioskujące o uzyskanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg publicznych, ponieważ interpretowali przepisy prawa na ich niekorzyść. Działania takie zarządcom dróg umożliwiały nieprecyzyjne przepisy, ich niekompletność, a czasami sprzeczność.

Ponadto zidentyfikowane bariery prawne wynikające przede wszystkim z nieprecyzyjnych przepisów, mogą również przyczyniać się do powstawania mechanizmów korupcyjnych (*str. 34-37*).

Należy zauważyć, że art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, nakazujący zarządcy drogi budowę lub przebudowę istniejących zjazdów, w związku z budową lub przebudową drogi, znajduje się w sprzeczności z zasadą zabraniającą stosowania zjazdów z dróg na autostradach i drogach ekspresowych. Powoduje to powstawanie konfliktów właścicieli dotychczas istniejących zjazdów z dróg z zarządem drogi, podczas przebudowy dróg krajowych na drogi ekspresowe.

Również przyczyną oddawania do eksploatacji nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych, bez czynnych miejsc obsługi podróżnych, a w szczególności stacji paliw, są (niezależnie od mało skutecznych działań GDDKiA) istniejące luki w prawie.

W związku z wynikami kontroli, w sprawach należących do kompetencji GDDKiA – Najwyższa Izba Kontroli skierowała odpowiednie wnioski pokontrolne adresowane do Generalnego Dyrektora DKiA (*str. 40*). Wnioski pokontrolne zostały również skierowane do Oddziałów GDDKiA oraz zarządców dróg w miastach (*str. 41*).

Niezależnie od wniosków skierowanych pod adresem GDDKiA, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie dostępności do dróg krajowych podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność gospodarczą przy tych drogach oraz w zakresie wyposażenia autostrad i dróg ekspresowych w miejsca obsługi podróżnych, wymaga dokonania zmian w przepisach prawa.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi **do Ministra Infrastruktury** o podjęcie prac mających na celu:

- uregulowanie w ustawie o drogach publicznych zasad zapewnienia przez zarządcę drogi dostępu do dróg publicznych z nieruchomości, które taki dostęp utracą w wyniku przebudowy drogi lub zmiany jej klasy technicznej;

- usunięcie rozbieżności pomiędzy przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określającymi wymagania dla miejsc obsługi podróżnych, a treścią definicji w tym zakresie, zawartych w „Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)” (*uzasadnienie pkt 3.2.7.1. str. 34-35*);
- wprowadzenie do rozporządzenia ustalającego warunki techniczno-budowlane dróg publicznych:
 - przepisów umożliwiających jednoznaczne określanie granic strefy oddziaływania skrzyżowania dróg na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
 - przepisów umożliwiających zaliczanie do publicznych zjazdów z dróg nie tylko zjazdów do nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność gospodarcza, lecz także zjazdów do obiektów o charakterze użyteczności publicznej.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

3.1.1.1. W zakresie zjazdów z dróg publicznych

Zasadnicze regulacje prawne dla kontrolowanej materii zawiera ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (w dalszej treści „ustawa o drogach”). Wg tej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach lub innych przepisach szczególnych (art. 1 ustawy o drogach).

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii, co te drogi (art. 2 ustawy o drogach). Dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Sposób numeracji oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 12 ustawy o drogach)¹⁶.

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządcami dróg są: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Generalny Dyrektor DKiA) – dla dróg krajowych, zarząd województwa – dla dróg wojewódzkich, zarząd powiatu – dla dróg powiatowych oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) – dla dróg gminnych (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach). Z tym, że:

- Generalny Dyrektor DKiA jest zarządcą autostrady do czasu przekazania jej, w drodze porozumienia, spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady (art. 19 ust. 3 ustawy o drogach);
- zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4 ustawy o drogach);
- w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach).

Szczegółowe zadania zarządcy drogi określa art. 20 ustawy o drogach. Należą do nich, m.in.:

¹⁶ Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników.

Do Generalnego Dyrektora DKiA należy również wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji, autostrad płatnych, w tym:

- uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi autostrad płatnych,
- kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady,

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 21 ust. 1a ustawy o drogach).

Drogi publiczne ze względu na ich dostępność dzielą się na drogi ogólnodostępne i drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe (art. 3 ustawy o drogach). Dostępność drogi – jest to cecha charakteryzująca gęstość połączeń danej drogi z innymi drogami przez skrzyżowania dróg oraz zakres dostępu do drogi przez zjazdy (art. 4 pkt 24 ustawy o drogach). Natomiast zjazd – jest to połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 4 pkt 8 ustawy o drogach).

Budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Zezwolenie na lokalizację zjazdu wydaje się na czas nieokreślony, określając w nim miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry

techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne. Ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony (art. 29 ust. 1-4 ustawy o drogach). Po uzyskaniu zezwolenia na lokalizację zjazdu właściciel lub użytkownik nieruchomości powinien przed rozpoczęciem prac budowlanych uzgodnić z zarządcą drogi projekt budowlany zjazdu, uzyskać pozwolenie na budowę (w przypadku przebudowy zjazdu dokonać zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych) oraz uzyskać zezwolenie zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym.

Warunki techniczne dla dróg publicznych określa rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁷ (w dalszej treści „rozp. ws. warunków techn.”). Na autostradach i drogach ekspresowych stosowanie zjazdów jest zabronione, a na drogach głównych ruchu przyspieszonego stosowanie zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu lub nie jest uzasadnione bądź możliwe wykonanie albo wykorzystanie istniejącej drogi niższej klasy do obsługi przyległych nieruchomości (§ 9 ust.1 pkt 1-3 rozp. ws. warunków techn.).

Zjazdy dzielą się na publiczne i indywidualne, przy czym: zjazd publiczny – to określony przez zarządcę drogi, jako zjazd, co najmniej do jednego obiektu, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza, a w szczególności do stacji paliw, obiektu gastronomicznego, hotelowego, przemysłowego, handlowego lub magazynowego, a zjazd indywidualny – to określony przez zarządcę drogi, jako zjazd do jednego lub kilku obiektów użytkowanych indywidualnie (§ 55 ust. 1 pkt 3 i 4 rozp. ws. warunków techn.). Warunki techniczne, jakie powinien spełniać zjazd publiczny określa § 78, a warunki jego usytuowania § 113 ust. 7 rozp. ws. warunków techn. Natomiast warunki techniczne dla zjazdu indywidualnego określa § 79.

Postępowanie prowadzące do wydania decyzji administracyjnej (tj. zezwolenia na lokalizację zjazdu z drogi) regulują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, w szczególności art. 35-37 i 104-113.

Złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na lokalizację zjazdu powoduje, wg art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁸ obowiązek wniesienia wraz z wnioskiem **opłaty skarbowej**. Obowiązek wniesienia takiej opłaty nie dotyczy jednak, wg art. 2 ust. 1 pkt 2, zezwoleń w sprawach budownictwa mieszkaniowego. Organ wydający zezwolenie obowiązany jest do dokonania adnotacji potwierdzających zapłatę opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty (art. 8

¹⁷ Dz. U. Nr 43, poz. 430

¹⁸ Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm. Przed dniem 1 stycznia 2007 r. obowiązek wnoszenia opłaty skarbowej wynikał z art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2532 ze zm.).

ust. 3 ustawy o opłacie skarbowej). Wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia określa załącznik do ustawy.

Budowa dojazdu do obiektu przy drodze powoduje **konieczność dokonania zmian w stałej organizacji ruchu**. Stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁹, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem, a ta zatwierdzona stała organizacja ruchu stanowi integralną część dokumentacji budowy. Organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem²⁰ właściwy dla danej drogi (§ 6 ust. 1 tegoż rozporządzenia).

Za **wybudowanie lub przebudowę zjazdu bez zezwolenia** zarządcy drogi lub o powierzchni większej niż określona w zatwierdzonym projekcie budowlanym zjazdu, albo użytkowanie zjazdu po terminie określonym w zezwoleniu - zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną określoną w art. 29a ustawy o drogach.

W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 ustawy o drogach).

Utrzymywanie zjazdów, łącznie ze znajdującymi się pod nimi przepustami, należy do właścicieli lub użytkowników gruntów przyległych do drogi (art. 30 ustawy o drogach).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²¹ w art. 102 stanowi, iż uchylenie się od obowiązku utrzymania w należyтым stanie zjazdów z dróg publicznych do przyległych nieruchomości, podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany.

Sposób **postępowania ze skargami** regulują przepisy art. 227-240 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²².

3.1.1.2. W zakresie miejsc obsługi podróżnych

W pkt VIII.2 załącznika II do Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) sporządzonej w Genewie dnia 15 listopada 1975 r.²³ określono, iż autostrady, a jeśli to możliwe także drogi ekspresowe, powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi, rozmieszczone w regularnych odstępach poza jezdnią. Miejsca obsługi

¹⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

²⁰ Wg art. 10 ust. 3-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) ruchem zarządza na drogach krajowych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, na drogach wojewódzkich marszałek województwa, a starosta na drogach powiatowych i gminnych, z tym, że prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

²¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.

²² Dz. U. Nr 5, poz. 46

²³ Dz. U. z 1985 r. Nr 10 poz. 35. Umowa obowiązuje Polskę od 7 lutego 1985 r.

podróżnych (MOP) powinny obejmować stację paliwową, parking, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej, a w razie potrzeby - restaurację oraz motel. Odrębne parkingi służą tylko do postoju pojazdów; zwykle nie są wyposażone w wyżej wymienione urządzenia usługowe. MOP przy autostradach są dostępne wyłącznie z autostrady. Ich podłączenia do autostrady pasami włączenia i wyłączenia powinny odpowiadać warunkom jak dla węzłów B²⁴.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych²⁵ stanowi w § 62 ust. 1, iż autostradę należy wyposażać w MOP. Miejsca obsługi podróżnych powinny być lokalizowane oddzielnie dla każdego kierunku ruchu, odległość między sąsiednimi MOP powinna być nie mniejsza niż 15 km. Wyjazd z jezdni autostrady do MOP powinien odbywać się za pomocą pasa wyłączenia, wjazd zaś na autostradę przez pas włączenia i zarówno wyjazd, jak i wjazd nie mogą być lokalizowane w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu. (§ 62 ust. 2-5 tegoż rozp.) Podział MOP na rodzaje oraz ich cechy użytkowe określa § 63 rozp. następująco:

- MOP I o funkcji wypoczynkowej, wyposażony w stanowiska postojowe (parking), urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii;
- MOP II o funkcji wypoczynkowo-usługowej, jest wyposażony ponadto w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej;
- MOP III o funkcji wypoczynkowej i usługowej, wyposażony tak jak MOP II oraz w obiekty noclegowe i, w zależności od potrzeb, w agencję poczty, banku, biur turystycznych, biur ubezpieczeniowych.

Bardziej szczegółowe warunki usytuowania MOP przy drodze, dopuszczalne odległości pomiędzy kolejnymi MOP oraz warunki połączenia tych obiektów z drogą określają przepisy § 111-115 rozp. ws. warunków techn. Rodzaje MOP określa się w programie zagospodarowania drogi (§ 115).

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach dróg jest minister właściwy do spraw transportu²⁶. Od dnia 16 listopada 2007 r. jest nim Minister Infrastruktury, poprzednio - od 5 maja 2006 r. był nim Minister Transportu²⁷, a od 31 października 2005 r. Minister Transportu i Budownictwa²⁸. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, wykonującym zadania zarządcy dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, realizujący swoje zadania przy pomocy GDDKiA, która

²⁴ Węzeł B – skrzyżowanie autostrady z drogami zwykłymi (nie autostradami) – pkt IV.1 Umowy.

²⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 116

²⁶ Porównaj art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.).

²⁷ §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu oraz zniesienia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz. U. Nr 76, poz. 534)

²⁸ §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1326 ze zm. Dz. U. z 2005 r. Nr 220, poz. 1884)

wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. W skład GDDKiA wchodzi 16 oddziałów, obejmujących swym działaniem obszary poszczególnych województw.

Sieć drogowa w Polsce liczyła na koniec 2007 r. 382.615 km²⁹. Dróg krajowych było 18.439 km, w tym 4.217 km w miastach. GDDKiA zarządzała siecią dróg krajowych o łącznej długości 16.870 km, w tym 459 km autostrad i 312 km dróg ekspresowych. Prezydenci miast na prawach powiatu zarządzali wszystkimi drogami znajdującymi się na obszarze tych miast, w tym 1.407 km dróg krajowych. Pozostałe drogi krajowe – autostrady – były zarządzane przez spółki posiadające koncesję na budowę autostrad.

Do skomunikowania obiektów (nieruchomości) usytuowanych przy drogach publicznych z tymi drogami służą zjazdy z dróg. Zjazdami z dróg są również połączenia dróg publicznych z drogami wewnętrznymi, np. prowadzącymi do dużych obiektów handlowych i usytuowanych przy nich parkingach. Na terenach miast zjazdem z drogi jest również przejazd z jezdni przez chodnik do znajdującej się przy nim posesji. Zarządca drogi wydając zezwolenie na lokalizację zjazdu określa, czy jest to zjazd publiczny, tzn. służący wykonywaniu działalności gospodarczej, czy też jest to zjazd indywidualny.

Zezwolenia na lokalizację zjazdów na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA wydają, z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dyrektorzy oddziałów GDDKiA (lub inni upoważnieni pracownicy oddziałów). Odwołania od tych decyzji rozpatruje Generalny Dyrektor. W miastach na prawach powiatu zezwolenia na lokalizację zjazdów wydają prezydenci miast, lub z ich upoważnienia pracownicy urzędu miasta albo zarządu dróg (jeżeli taki zarząd istnieje). Organem odwoławczym od tych decyzji jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Na autostradach i drogach ekspresowych nie wolno budować bezpośrednich zjazdów z dróg. Skomunikowanie z autostradą lub drogą ekspresową jest możliwe tylko za pośrednictwem innej drogi, która łączy się z autostradą lub drogą ekspresową w węźle drogowym stanowiącym bezkolizyjne skrzyżowanie dróg.

Działalność gospodarcza prowadzona bezpośrednio przy autostradach lub drogach ekspresowych może tylko dotyczyć usług związanych z obsługą podróżujących tymi drogami. Działalności taka może być prowadzona w miejscach obsługi podróżnych, których lokalizacja jest ustalana na etapie projektowania drogi, w postaci programu zagospodarowania drogi. W programie tym określa się również zakres zagospodarowania MOP, które mogą być wyposażone tylko w miejsca postojowe pozwalające na dokonanie przerwy w podróży, jak również ponadto w stacje paliw oraz obiekty gastronomiczne i hotele. Skomunikowanie MOP z drogą ma miejsce za pomocą wyjazdów i wjazdów na drogę, których lokalizacja i sposób wykonania uzależniona są od decyzji zarządcy drogi.

MOP mogą być usytuowane w pasie drogi, lub poza tym pasem. Usytuowanie MOP w pasie drogi wymaga udostępnienia odpowiedniej części

²⁹ Dane GDDKiA.

tego pasa przez zarządcę drogi przedsiębiorcom, którzy wyposażą je w odpowiednie obiekty do obsługi podróżnych, a następnie będą pobierali pożytki z tytułu usług świadczonych przy pomocy tych obiektów. Sposób i warunki udostępniania części nieruchomości wchodzącej w obręb pasa drogowego na MOP nie są regulowane szczególnymi przepisami prawa, zarządca dróg i przedsiębiorca mogą kształtować swoje stosunki na zasadach przepisów Kodeksu cywilnego³⁰.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg

Spośród skontrolowanych jednostek decyzje odmawiające zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów z dróg wydawane były głównie w Oddziałach GDDKiA (z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA). Z 1531 wniosków o wydanie zezwoleń, w tym 745 dotyczących zjazdów publicznych, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą do 9 Oddziałów, negatywnie zostało rozpatrzonych 412 wniosków (26,9%). Objęci kontrolą pozostali zarządcy dróg w 9 miastach na prawach powiatu wydali tylko 21 decyzji odmownych, tj. dla 1,1% z 1843 otrzymanych wniosków.³¹

Tak istotna różnica w liczbie rozpatrzonych negatywnie wniosków o wydanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg jest wynikiem działań realizowanych w tym zakresie przez GDDKiA. Polegają one na tym, że Oddział GDDKiA, jako zarządca dróg krajowych zarówno w trakcie remontów, jak i przebudów dróg, stara się ograniczyć dostępność do nich ze względu na ich tranzytowy charakter. Ograniczenie dostępności do dróg krajowych wynika z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i poprawy efektywności ruchu.

Dowolność interpretacji w tym zakresie umożliwia mała precyzyjność przepisów prawnych. Według art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi może odmówić zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Ponieważ rozporządzenie określające te warunki³² jest obszerne (liczy 196 paragrafów) oraz zawiera 6 załączników, a niektóre przepisy posiadają sformułowania bardzo niejednoznaczne³³, zarządcy dróg interpretują je w sposób wybiórczy, wygodny dla siebie.

Decyzje odmawiające wydania zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg były w Oddziałach GDDKiA wydawane bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego zapewniającego rozstrzygnięcie sprawy w sposób mający na

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

³¹ Szczegóły w załączniku nr 5.3.

³² Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).

³³ Patrz pkt pkt 3.2.7.2. – 3.2.7.4. niniejszej Informacji.

względnie słuszny interes obywateli³⁴ lub w takim samym stanie faktycznym, w tym samym czasie bardzo podobne sprawy rozstrzygano odmiennie. Postępowaniem takim naruszono zaufanie obywateli do organów Państwa. Może ono ponadto sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu w postępowaniu dotyczącym lokalizacji zjazdu publicznego w miejscowości Źródła w gminie Miękinia, w sposób nieznajdujący uzasadnienia w zebranych materiale dowodowym potraktowano odmiennie wnioski złożone przez właścicieli sąsiadujących działek – jednemu wnioskodawcy wyrażono zgodę (w marcu 2007 r.) stosowną decyzją administracyjną, a drugiemu (5 miesięcy później) odmówiono, pismem zamiast decyzją administracyjną.*
- *W Oddziale GDDKiA w Warszawie w sposób nierówny traktowano właścicieli publicznych zjazdów z dróg, w zakresie dostępu do tych zjazdów poprzez tzw. lewoskręty. Przykładowo na drodze nr 7 w miejscowości Dobrut w 2005 r. Oddział zlikwidował możliwość skrętu w lewo do motelu „Billy”, pozostawił natomiast, mimo otrzymywanych protestów i skarg, aż do kwietnia 2007 r. możliwość dokonywania takich skrętów do innych obiektów działalności gospodarczej usytuowanych przy tej drodze w niewielkiej odległości od motelu „Billy”, w tym również przez nielegalnie wybudowany zjazd do motelu „Złoty Karpik”.*

Decyzje odmawiające zezwolenia na lokalizację zjazdu uzasadniano bądź ograniczeniami dostępności do drogi, wynikającym z klasy drogi, bądź lokalizacją zjazdu w obszarze oddziaływania skrzyżowania dróg – wg własnego uznania określając granice tego oddziaływania.

- *Oddział GDDKiA w Krakowie wydając decyzje odmawiające zezwolenia na lokalizację zjazdu w każdym przypadku podawał, iż wydanie zezwolenia stanowiłoby naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne oraz uniemożliwiłoby utrzymanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu na drodze krajowej. W przypadku dróg klasy GP powoływano się na § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia stanowiący, iż stosowanie zjazdów na drodze klasy GP jest dopuszczalne wyjątkowo. Gdy wnioski dotyczyły lokalizacji zjazdu w sąsiedztwie skrzyżowania dróg przywoływano § 113 ust. 7 pkt 1 rozporządzenia, w myśl którego wyjazd oraz wjazd na drogę nie mogą być usytuowane w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania bądź węzła.*

Niektóre wnioski zostały rozpatrzone niezgodnie z ich treścią, bądź z ewidentnym naruszeniem prawa.

- *W Oddziale GDDKiA w Katowicach wniosek o zezwolenie na przebudowę zjazdu indywidualnego z drogi nr 78 do działki nr 751/21 na publiczny dla obsługi 2 działek (nr 750/20 i 752/21) został rozpatrzony i zakończony decyzją zezwalającą na lokalizację zjazdu publicznego do działki nr 750/20. Takie rozstrzygnięcie było niezgodne z wnioskiem, jak i z § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, który stanowi, że stosowanie na drodze klasy GP zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu, a w tym przypadku dojazd mógł zapewnić istniejący zjazd.*
- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu ważność zezwolenia na lokalizację zjazdu w Sadach Dolnych, przedłużono już po upływie terminu, mimo iż przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują możliwości dokonywania takich przedłużeń.*

³⁴ Art. 7 Kpa: W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Natomiast w sprawie związanej z lokalizacją zjazdu z drogi krajowej nr 4 w miejscowości Okmiany wydano i pozostawiono w obrocie prawnym 2 decyzje administracyjne rozstrzygające postępowanie w sposób odmienny – decyzję z 4 grudnia 2006 r. odmawiającą zgody na lokalizację zjazdu oraz – decyzję z 19 lutego 2007 r. wyrażającą zgodę na lokalizację tego samego zjazdu.

- **W Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** decyzja z listopada 2007 r. o braku zgody na lokalizację zjazdu publicznego z drogi nr 3 w miejscowości Skwierzyna na działkę 76/10 została, w wyniku skierowanego do Generalnego Dyrektora DKiA wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zastąpiona w czerwcu 2008 r. decyzją zezwalającą na lokalizację zjazdu w tym samym miejscu, mimo iż nie zaszyły żadne okoliczności uzasadniające zmianę poprzedniego stanowiska Oddziału³⁵.

W Centrali GDDKiA postępowania prowadzone na podstawie kierowanych do Generalnego Dyrektora DKiA wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, były rozstrzygane również z zastosowaniem interpretacji przepisów w sposób niekorzystny dla wnioskodawców i niejednolity w podobnych sprawach.

- **Generalny Dyrektor DKiA** podtrzymał decyzję Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy odmawiającą zgody na lokalizację zjazdu z drogi krajowej nr 56 do działki w Kotomierzu, do której istniał zjazd wybudowany za zgodą zarządu drogi, gdy była ona drogą wojewódzką. Generalny Dyrektor nie wskazał przy tym, które z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne zostałyby naruszone przez lokalizację zjazdu (np. z tytułu przekwalifikowania drogi z wojewódzkiej na krajową) lecz ograniczył się do wskazania, iż organ administracji publicznej rozpoznaje i rozstrzyga sprawę administracyjną w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu wydania aktu administracyjnego. Takie uzasadnienie wnioskodawcy mogli interpretować, jako bezprawne lekceważenie decyzji administracyjnej wydanej przez poprzedniego zarządcę dróg.
- **Generalny Dyrektor DKiA** podtrzymał (decyzją z dnia 21 maja 2008 r.) decyzję Oddziału GDDKiA w Szczecinie odmawiającą uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy dla stacji obsługi pojazdów i przekształcenia istniejącego zjazdu indywidualnego na zjazd publiczny w m. Dębina przy drodze krajowej nr 3, ze względu na klasę drogi – GP. W uzasadnieniu postanowienia Generalnego Dyrektora wskazano, że nie ma znaczenia, iż po zaplanowanej budowie drogi ekspresowej droga nr 3 na odcinku, którego wniosek dotyczy straci klasę GP, gdyż organ rozpatrując sprawę musi brać pod uwagę stan prawny i faktyczny istniejący w dniu wydawania decyzji administracyjnej. Natomiast w podobnej sprawie Generalny Dyrektor (decyzją z dnia 8 maja 2008 r.) uchylił decyzję Oddziału GDDKiA w Kielcach odmawiającą, również ze względu na klasę drogi, uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie budynku mieszkalno-gastronomiczno-hotelowego przy drodze krajowej nr 74 w m. Piotrów Zagościniec. Ta decyzja

³⁵ Wg złożonych kontrolującym wyjaśnień: „Zarządca drogi zmieniając decyzję i zezwalając na lokalizację nowego zjazdu kierował się następującymi przesłankami: jest planowana budowa obwodnicy Skwierzyny w ciągu drogi ekspresowej S3 (przewidziany termin realizacji: 2009 r. – 2011 r.), gdzie po jej zrealizowaniu obecny odcinek drogi z mocy ustawy zostanie pozbawiony dotychczasowej kategorii i stanie się drogą gminną; budowa warsztatu trwać może około roku, więc rozpoczęcie działalności przesunie się, jednak niezbędne jest już teraz wybudowanie zjazdu w celu prowadzenia prac budowlanych; przedmiotowa lokalizacja nowego zjazdu jest na odcinku prostym drogi krajowej nr 3, gdzie są zachowane dobre warunki widoczności. Biorąc powyższe pod uwagę oraz mając na względzie słuszny interes obywateli (nie wstrzymanie realizacji planowanej inwestycji) zmieniono stanowisko w przedmiotowej sprawie i wydano decyzję zezwalającą na lokalizację nowego zjazdu.

Generalnego Dyrektora została uzasadniona właśnie tym, że przedmiotowy odcinek drogi straci w przyszłości, po wybudowaniu obwodnicy, posiadaną klasę drogi.

- **Generalny Dyrektor DKiA** *podtrzymał (w dniu 12 stycznia 2008 r.) decyzję Oddziału GDDKiA w Warszawie, odmawiającą uzgodnienia warunków zabudowy stacji paliw wraz z zapleczem gastronomiczno-hotelowym w m. Ruda przy drodze krajowej nr 17. W uzasadnieniu postanowienia Generalnego Dyrektora nie wskazano, które z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne mogą zostać naruszone w wyniku wybudowania stacji paliw. Wskazano jedynie na możliwość kolizji budowy stacji paliw z planowaną rozbudową drogi, polegającą na przystosowaniu jej do parametrów drogi ekspresowej.*

Prawidłowość rozstrzygnięcia przez Generalnego Dyrektora DKiA spraw rozpatrywanych „w drugiej instancji”³⁶ dotyczących lokalizacji i budowy zjazdów z dróg (na skutek wniosków złożonych o ponowne rozpatrzenie sprawy) budziła również zastrzeżenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Z 30 spraw wniesionych do WSA w 3 kwartałach 2008 r. o uchylenie decyzji lub postanowień Generalnego Dyrektora, Sąd w 6 sprawach (tj. 20%) uznał zasadność skarg i uchylił decyzje Generalnego Dyrektora.

Część postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zjazdów z dróg, prowadzona była zarówno w Oddziałach GDDKiA, jak i w zarządach dróg w miastach, przewlekłe, z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** w 15 przypadkach, tj. w 50% zbadanych postępowań, przekroczono termin załatwienia sprawy ustalony przepisem art. 35 Kpa. Nie dopełniano przy tym obowiązku, określonego w art. 36 Kpa, dotyczącego zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy.
- **W Miejskim Zarządzie Dróg w Opolu** przy rozpatrywaniu wniosków o zgodę na lokalizację zjazdów nie były przestrzegane zasady i terminy określone art. 35 oraz art. 36 Kpa. Odsetek spraw rozpatrzonych w latach objętych kontrolą z naruszeniem zasad i terminów określonych: art. 35 wzrastał i wynosił: 58,8 % w 2006 r., 72,6 % w 2007 r. i 78,8 % w 2008 r.; a art. 36 wynosił: 85,3 % w 2006 r., 83,9 % w 2007 r. i 88,5 % w 2008 r.

W skontrolowanych zarządach dróg w miastach na prawach powiatu zdecydowana większość (tj. 98,9%) wniosków o zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdów była załatwiana pozytywnie. Było to wynikiem przyjętej w tych jednostkach procedury rozpatrywania spraw. Polegała ona na wstępnym uzgadnianiu lokalizacji zjazdu z wnioskodawcą na etapie pobierania formularza wniosku o wydanie zezwolenia.

- **Miejski Zarząd Dróg w Opolu** uzgadniał wstępnie lokalizację zjazdu, podając przepisy regulujące jego parametry oraz informował o niezbędnych krokach, które należy podjąć, aby złożyć prawidłowy wniosek o wydanie decyzji na lokalizację zjazdu. W sytuacjach, w których wniosek stron uniemożliwiał zakończenie postępowania decyzją, wydawane były postanowienia, które nie kończyły sprawy,

³⁶ Wg przyjętych w GDDKiA zasad postępowania, decyzje administracyjne dotyczące zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg oraz uzgadniania warunków zabudowy wydają, z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA, Dyrektorzy i inni pracownicy Oddziałów. W Centrali GDDKiA są rozpatrywane dopiero, składane na podstawie art. 127 § 3 Kpa wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy.

a jedynie umożliwiały stronom złożenie ostatecznego wniosku o wydanie decyzji na lokalizację zjazdu.

- *Urząd Miasta Zielona Góra wprowadził zasadę, że w pierwszym etapie inwestor składał wniosek o ustalenie lokalizacji zjazdu z drogi publicznej na swoją działkę, a Urząd dokonywał weryfikacji możliwości lokalizacji zjazdu, z uwzględnieniem aspektów technicznych i prawnych. Po takiej weryfikacji Urząd wydawał postanowienie w trybie art. 123 Kpa, w którym określił warunki, które musi spełnić inwestor, aby uzyskać zgodę na wybudowanie zjazdu. Po otrzymaniu postanowienia, inwestor przedkładał projekt budowlany uwzględniający wcześniejsze uzgodnienia, po czym Urząd wydawał decyzję o wyrażeniu zgody na lokalizację zjazdu.*

Należy jednak stwierdzić, że zasygnalizowane działania, pozwalające wprawdzie zminimalizować liczbę odwołań od decyzji odmawiających zgody na lokalizację zjazdu, były jednak niezgodne z art. 29 ustawy o drogach publicznych. Według tego przepisu uzgodnienie z zarządem dróg projektu budowlanego zjazdu oraz uzyskanie pozwolenia na budowę powinno mieć miejsce dopiero po uzyskaniu zgody na lokalizację zjazdu. Przyjęcie przez zarządy dróg w miastach, przedstawionego wyżej sposobu postępowania przy wydawaniu zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg, odbiegającego od zasad określonych w art. 29 ustawy o drogach publicznych oraz przepisów Kpa, może spowodować powstanie mechanizmów o charakterze korupcyjnym.

- *Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim w październiku 2007 r. wydał decyzję zezwalającą na lokalizację zjazdu publicznego z ul. Curie-Skłodowskiej (droga krajowa) na działkę, na której przewidziano budowę myjni samochodowej. Decyzja ta (jako jedyna wydana w okresie objętym kontrolą) nie została uzgodniona (parafowana) przez kierownika Działu Inżynierii Ruchu, gdyż wg niego, zlokalizowanie zjazdu publicznego w strefie oddziaływania skrzyżowania stwarzałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a dostęp do działki i tak był już zapewniony przez istniejący zjazd publiczny z drogi powiatowej. Wniosek o lokalizację zjazdu został dwukrotnie negatywnie zaopiniowany przez Komisję Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (ciało społeczne). Po kolejnym odwołaniu wnioskodawcy, rozpatrując sprawę po raz trzeci Komisja zaopiniowała wniosek pozytywnie. Zgodnie z treścią zezwolenia na lokalizację zjazdu, warunkiem przystąpienia do jego budowy było uzgodnienie projektu budowlanego z MZDiK. Projekt taki został uzgodniony, na polecenie Dyrektora Zarządu, przez pracownika, do którego obowiązków służbowych takie sprawy nie należały. Natomiast pracownik, który posiadał w zakresie obowiązków prowadzenie tych spraw odmówił wydania uzgodnienia. Do czasu zakończenia kontroli NIK zjazd został wybudowany i do działki prowadziły 2 zjazdy publiczne.*

3.2.2. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji zjazdów z dróg

Zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdów oraz decyzje odmawiające wydania takich zezwoleń w znacznej mierze były wydawane z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o opłacie skarbowej.

Spośród skontrolowanych 9 Oddziałów GDDKiA w 5 Oddziałach, w których zbadano 292 decyzje, 89 (30,5%) z nich nie spełniało wymogów określonych przez Kpa. Natomiast spośród 9 skontrolowanych zarządów dróg

w miastach w 6 zarządach, w których zbadano 485 decyzji, 273 decyzje (56,3%) nie spełniały takich wymogów.

Nieprawidłowości polegały na nieprzestrzeganiu przepisów Kpa:

1/. Art. 104 § 1 – przez kończenie sprawy pismem, a nie decyzją administracyjną, uniemożliwiając tym wnioskodawcy skorzystanie z prawa do wniesienia odwołania, określonego w art. 127 Kpa.

- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu, spośród skontrolowanych 11 wniosków rozpatrzonych negatywnie, w 8 przypadkach (72,7%) odmowa wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu nie została przedstawiona w formie decyzji administracyjnej.*
- *W Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze z-ca dyrektora Oddziału wyjaśniając stosowanie praktyki udzielania odmowy w postaci pisma (zamiast decyzji), stwierdził: „Taką praktykę stosujemy jedynie w przypadkach, w których wiemy, że zgodnie z przepisem prawa nie będzie możliwe wydanie zgody na lokalizację zjazdów. Stosujemy taką praktykę, aby zaoszczędzić wnioskodawcy czasu, składania wniosków do innych organów, np. w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy. Takie działanie, chociaż niezgodne z ustawą o drogach publicznych jest ukierunkowane na obsłużenie klienta w sposób jak najbardziej dla niego korzystny.”*

2/. Art. 10 § 1 – gdyż nie zapewniano wnioskodawcom udziału we wszystkich etapach postępowania administracyjnego, a w wydanych decyzjach nie dokumentowano przyczyn odstąpienia od realizacji tego prawa.

- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu we wszystkich 11 skontrolowanych sprawach zakończonych niewyrażeniem zgody na lokalizację zjazdu nie dopełniono obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego, a przed rozstrzygnięciem, co do wypowiedzenia się o zebranych dowodach i materiałach.*

3/. Art. 107 § 2 – gdyż decyzje nie zawierały składników określonych przepisami ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o opłacie skarbowej.

4/. Art. 107 § 3 – gdyż w uzasadnieniach decyzji nie wskazywano, lub wskazywano błędnie, na podstawie jakich faktów i na jakiej podstawie prawnej organ oparł swą decyzję.

- *W Oddziale GDDKiA w Katowicach wśród 15 skontrolowanych decyzji, w 4 jako podstawę prawną ich wydania przywołano przepis art. 29 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nieobowiązującym już w dniu wydania decyzji (tj. art. 29 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, zamiast art. 29 ust. 1, ust. 3 i ust 5), a w 3 decyzjach podano niewłaściwe dane promulgacyjne ww. ustawy.*
- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu żadna z 30 skontrolowanych decyzji wyrażających zgodę na lokalizację zjazdu nie spełniała wymogów określonych w art. 107 Kpa - w 17 nie było żadnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, w pozostałych 13 uzasadnienie faktyczne nie spełniało wymogów, co do wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu, których innym dowodom odmówił wiarygodności, a uzasadnienie prawne nie zawierało wyjaśnienia podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa, w 3 przypadkach nie wskazano w ogóle podstawy prawnej wydania decyzji.*

W 4 Oddziałach GDDKiA z 240 zbadanych decyzji, 93 decyzje (38,8%) oraz w 5 miastach 93 decyzje (19,2%) z 485, nie odpowiadały postanowieniom art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. W decyzjach zezwalających na lokalizację zjazdu nie podawano, bowiem parametrów technicznych zjazdu, bądź

nie zawierały one pouczeń o obowiązku uzgodnienia z zarządem drogi, przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę, projektu budowlanego zjazdu i obowiązku uzyskania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w czasie prowadzenie robót budowlanych. Niektóre decyzje zezwalające na przebudowę zjazdu, nie zawierały pouczenia o obowiązku uzyskaniu pozwolenia na budowę, co nie było zgodne z art. 29 ust. 3 pkt 1.

- **W Oddziale GDDKiA Katowice** w 9 decyzjach (z 15 skontrolowanych) nie określono parametrów technicznych zjazdów, a w 3 decyzjach zezwalających na przebudowę zjazdu, zawarto pouczenie o obowiązku uzyskania przez wnioskodawcę pozwolenia na budowę, mimo iż w tym przypadku należało tylko dokonać zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych.
- **W Oddziale GDDKiA w Krakowie** spośród skontrolowanych 42 decyzji zezwalających na lokalizację zjazdu tylko 36 decyzji zawierało określenie miejsca lokalizacji zjazdu, a w 31 decyzjach określono parametry techniczne zjazdu. Natomiast 7 decyzji nie zawierało pouczenia o obowiązku uzgodnienia z zarządcą drogi projektu budowlanego zjazdu.
- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** w 13 decyzjach (z 30 skontrolowanych) nie zawarto pouczenia o obowiązku uzyskania przed rozpoczęciem prac budowlanych pozwolenia na budowę, a w przypadku przebudowy zjazdu o konieczności dokonania zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych oraz uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym.

W 1 przypadku decyzja odmawiająca zgody na lokalizację zjazdu, nie została wydana na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

- **W Zarządzie Dróg Miejskich w Słupsku** wydano decyzję odmawiającą zgody na lokalizację zjazdu, powołując się na przepisy art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷. Tymczasem wg art. 29 ust. 4 ustawy o drogach publicznych odmowa może wynikać ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne.

Od części wydanych zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów nie pobrano należnych opłat skarbowych, określonych w ustawie o opłacie skarbowej³⁸. Dotyczy to 85 zezwoleń (78,7%) ze 108 poddanych badaniu w 4 skontrolowanych Oddziałach GDDKiA. Natomiast skontrolowane zarządy dróg w 6 miastach nie pobrały opłat skarbowych od 381 zezwoleń na 1273 zbadane (29,9%).

- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** w przypadku 30 zbadanych zezwoleń na lokalizację zjazdu z drogi publicznej z wymaganych opłat skarbowych w łącznej

³⁷ Dz. U. nr 92, poz. 880 ze zm. Art. 4 ust. 1. Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Art. 2 ust. 2. Celem ochrony przyrody jest: 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody.

³⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązek taki wynikał do końca 2006 r. z art. 1 ust.1 pkt 1a i 1d ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 253, poz. 2532, ze zm.), a od 1 stycznia 2007 r. z art. 1 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.)

kwocie 1.408 zł pobrano 848 zł (60,2%). Jednocześnie nielegalnie pobrano kwotę 87,5 zł od jednostki zwolnionej od takiej opłaty³⁹.

- **W Oddziale GDDKiA w Katowicach** nie wyegzekwowano opłaty skarbowej w kwocie 380 zł od 5 wydanych zezwoleń oraz 31,5 zł od załączników do 6 wniosków złożonych do 31 grudnia 2006 r. Również od 17 zezwoleń wydanych w latach 2007-2008 nie pobrano 1.394 zł opłaty skarbowej.
- **Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu** rozpatrzył 340 wniosków złożonych w latach 2006-2008 (I półrocze), mimo niewniesienia przez wnioskodawców należnej opłaty skarbowej i nie wzywał ich przy tym do wniesienia tej opłaty. Kwota niedobrych opłat wynosi 27.634 zł.

Skontrolowane zarządy dróg w większości wydanych zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg nie zamieściły adnotacji potwierdzających uiszczenie opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej wniesienia, mimo iż obowiązek dokonywania takich adnotacji nakłada art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

- **W Oddziale GDDKiA w Poznaniu** w żadnym zezwoleniu na lokalizację zjazdu wydanym po dniu 1 stycznia 2007 r. nie zamieszczono wymaganej adnotacji o dokonaniu zapłaty opłaty skarbowej.
- **Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu** w żadnym przypadku dotyczącym zaniechania opłat za wydane zezwolenie na lokalizację zjazdu nie dokonał adnotacji potwierdzających zwolnienie od opłaty lub wyłączenie obowiązku jej zapłaty.

3.2.3. Rozpatrywanie odwołań i skarg dotyczących zjazdów

W Centrali GDDKiA postępowania administracyjne o ponowne rozpatrzenie spraw dotyczących wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub uzgodnienie warunków zabudowy, prowadzone były w większości przypadków w sposób przewlekły. W terminie do 1 miesiąca zakończone zostały tylko 4 (tj. 3,3%) spośród 121 poddanych w trakcie kontroli analizie postępowań administracyjnych⁴⁰. Ze wspomnianych 4 postępowań zakończonych w terminie, w 3 przypadkach wnioski nie wymagały rozpatrzenia ze względów formalnych (przekroczenie terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie). Poddane analizie kontrolnej postępowania związane ze zjazdami publicznymi (85) trwały od 6 do 421 dni (średnio 113 dni), a w odniesieniu do zjazdów indywidualnych (36) od 18 do 443 dni (średnio 115 dni). Mimo iż przy rozpatrywaniu 117 spraw nie został dotrzymany określony w art. 35 § 3 Kpa, miesięczny termin załatwienia sprawy, to strony postępowania nie były informowane o przyczynach nie załatwienia sprawy w terminie. Stronom nie został także podany nowy termin załatwienia sprawy. Tym samym nie był również spełniany wymóg ustalony w art. 36 § 1 Kpa.

- **Do Centrali GDDKiA** wpłynął we wrześniu 2006 r. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej odmowną decyzją Oddziału GDDKiA w Poznaniu dotyczącą budynku warsztatowego w Krotoszynie przy drodze nr 36. Po 163 dniach od złożenia tego wniosku, do GDDKiA wpłynęło zażalenie wnioskodawcy na bezczynność organu.

³⁹ Na podstawie art. 7 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

⁴⁰ Wybranych z 809 postępowań zakończonych w okresie objętym kontrolą.

Postanowienie Generalnego Dyrektora DKiA kończące postępowanie zostało wydane dopiero po kolejnych 194 dniach.

W Centrali GDDKiA nie została opracowana procedura postępowania w sprawach załatwiania wniosków o ponowne rozpatrzenie przez Generalnego Dyrektora, spraw zakończonych w Oddziałach GDDKiA. Procedura zawarta w „Księdze zarządzania procesami” (w ramach Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001: 2000) wskazywała tylko komórki organizacyjne uczestniczące w załatwianiu spraw. Nie określała natomiast sposobu postępowania i osób odpowiedzialnych za poszczególne etapy prac. W rezultacie tego stanu wpływające do GDDKiA wnioski nie były na wstępie selekcyjonowane pod względem spełniania wymogów formalnych, co z kolei przekładało się na wydłużenie prowadzonych postępowań.

- *Do Centrali GDDKiA w dniu 20 sierpnia 2007 r. wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy niezgodnienia przez Oddział w Bydgoszczy decyzji ustalającej warunki zabudowy na działce w miejscowości Wąsosz. Rozpatrywanie sprawy zostało rozpoczęte pismem, wysłanym dopiero 80 dni po otrzymaniu wniosku, wzywającym do uzupełnienia wniosku o pełnomocnictwo udzielone osobie, która podpisała wniosek w imieniu wnioskodawcy. W efekcie postanowienie Generalnego Dyrektora zostało wydane dopiero po 112 dniach od zgłoszenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.*
- *Do Oddziału GDDKiA w Łodzi w dniu 21 kwietnia 2008 r. wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem zastępcy dyrektora Oddziału dot. odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, dla nieruchomości w Wieluniu przy drodze nr 8. Wniosek ten do Centrali GDDKiA przekazany został 7 maja 2008 r. Centrala po 101 dniach wysłała do wnioskodawcy wezwanie do uzupełnienia brakującego podpisu. Postanowienie Generalnego Dyrektora zostało wydane po 114 dniach, od złożenia wniosku.*

Generalny Dyrektor DKiA decyzjami, utrzymującymi w mocy zaskarżane odmowne decyzje wydane w Oddziałach GDDKiA, sankcjonował ich nierzetelne postępowanie. W Oddziałach odmawiano bowiem załatwienia wniosków, składanych na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, o odbudowę zjazdów zlikwidowanych w trakcie przebudowy dróg, w sytuacjach gdy zjazdy te nie figurowały w dokumentach ewidencyjnych drogi. W Oddziałach przyjmowano, bowiem bez szczegółowej analizy, iż były to zjazdy nielegalne. Zarówno Generalny Dyrektor, jak i pracownicy rozpatrujący wnioski w Oddziałach nie brali jednakże pod uwagę faktu, iż obowiązek uzyskiwania zezwolenia zarządcy drogi na budowę zjazdów z dróg powstał dopiero z dniem 7 maja 1962 r.⁴¹ i właściciele wszystkich zjazdów istniejących przed tą datą nie mogą posiadać zezwoleń na ich wybudowanie. Ponadto nie brano pod uwagę, że istniejące zjazdy mogły nie być wykazane w dokumentach ewidencyjnych zarządcy drogi, gdyż nie jest obligatoryjne wypełnianie

⁴¹ Na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 20, poz. 90 ze zm.)

w „Książce drogi”⁴² tabeli 9 „Zagospodarowanie odcinka drogi”, przewidzianej m.in. do wykazywania i opisu zjazdów z dróg.

- **Generalny Dyrektor DKiA** rozpatrując w trybie odwoławczym wnioski 6 mieszkańców Sobieszyna o przywrócenie zjazdów z drogi krajowej nr 48 do ich nieruchomości, podtrzymał odmowną decyzję Oddziału w Lublinie. W uzasadnieniu wskazano, że istniejące poprzednio zjazdy mogły być zjazdami nieformalnymi. Uargumentowano to tym, że Oddział nie posiada żadnych dokumentów wskazujących na wydanie zgody na ich lokalizację.
- **Generalny Dyrektor DKiA** w sprawach dotyczących likwidacji zjazdów do nieruchomości w miejscowościach: Panieńszczyzna przy przebudowie drogi nr 12 (Oddział w Lublinie), Gronowo z drogi nr 15 (Oddział w Bydgoszczy) i Krajnik Dolny z drogi nr 26 (Oddział w Szczecinie), podtrzymał wydane w Oddziałach decyzje odmawiające przywrócenia zjazdów. Postanowienia w tych sprawach uzasadniono tym, że zjazdy te nie figurowały w dokumentach zarządu drogi. We wszystkich postępowaniach nie zostały uwzględnione argumenty i dowody wnioskodawców wskazujące na istnienie tych zjazdów przed przebudową drogi.
- **Generalny Dyrektor DKiA** podtrzymał stanowisko Oddziału w Lublinie odmawiające zgody na lokalizację zjazdu z drogi krajowej nr 74 w Kraśniku, mimo iż wnioskodawca przedstawił mapę oraz oświadczenia świadków, wskazujące na istnienie zjazdu już w 1974 r. W uzasadnieniu odmowy wskazano, że odwołująca się strona nie dysponuje zgodą zarządcy drogi, a ponadto, jeżeli nawet zgoda taka miała miejsce to odbywało się to w innym stanie faktycznym i prawnym.

Ujawnianie nielegalnych zjazdów z dróg i podejmowanie działań w celu ich likwidacji, należy do podstawowej działalności zarządów dróg. Jednakże sankcjonowanie przez Generalnego Dyrektora, takiej działalności Oddziałów GDDKiA, w których wątpliwości, co do legalności istniejących zjazdów rozstrzygane są dopiero w trakcie przebudowy drogi, może sprzyjać powstawaniu mechanizmów korupcyjnych.

W skontrolowanych Oddziałach GDDKiA zostało rozpatrzonych negatywnie, w okresie objętym kontrolą, ogółem 412 z 1531 (27,7%) wniosków o wydanie zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdów z dróg. Od tych negatywnych decyzji zostało złożonych do Generalnego Dyrektora DKiA 77 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do zakończenia kontroli rozpatrzonych zostało ponownie 61 spraw, z których w 51 przypadkach decyzją Generalnego Dyrektora zostało podtrzymane stanowisko podjęte w Oddziałach.

W skontrolowanych zarządach dróg w miastach negatywnie zostało rozpatrzonych ogółem 21 z 1843 (1,1%) wniosków. Odwołania od negatywnych rozstrzygnięć do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych zostały skierowane w 7 sprawach. Wszystkie odwołania zostały rozpatrzone i tylko 1 odmowna decyzja zarządu dróg została przez Kolegium podtrzymana.

Z 9 skontrolowanych Oddziałów GDDKiA, do 3 wpłynęły skargi dotyczące zakresu objętego kontrolą (15 skarg). W sposób niezgodny

⁴² Określonej rozporządzeniem 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582)

z przepisami określającymi sposób postępowania ze skargami zostało załatwionych 9 skarg.

- *W Oddziale GDDKiA w Warszawie skarga starosty powiatu żyrardowskiego, która wpłynęła w dniu 3 sierpnia 2007 r., spowodowała tylko sporządzenie notatki służbowej. Skarżący nie został zawiadomiony, mimo obowiązku określonego w art. 237 § 3 Kpa, o sposobie załatwienia jego skargi.*

Również w Centrali GDDKiA nierzetelnie rozpatrywano skargi i wnioski, dotyczące skontrolowanych zagadnień. Z 92 skarg i wniosków dotyczących zjazdów z dróg lub miejsc obsługi podróżnych, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą, 49 zostało pozostawionych do załatwienia przez Centralę GDDKiA, a pozostałe przekazano do rozpatrzenia przez Oddziały GDDKiA. Prawidłowo załatwiono w Centrali tylko 18 skarg (tj. 37%), a 2 skargi (4%) pozostawiono bez załatwienia. Nieprawidłowości mające miejsce przy rozpatrywaniu pozostałych skarg polegały na: załatwieniu skarg po terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa (27 skarg, tj. 55%), nie powiadamianiu skarżącego o wyniku rozpatrzenia skargi (7 przypadków) co naruszało przepis art. 237 § 3 Kpa, w 5 sprawach w pismach informujących o załatwieniu skargi nie przedstawiono prawnego uzasadnienia sposobu rozpatrzenia skargi (art. 238 § 1 Kpa).

- *W Centrali GDDKiA od dnia 2 lutego 2008 r. do czasu zakończenia kontroli nie została rozpatrzona skarga na Oddział w Kielcach, którego zgoda na budowę zjazdu z drogi krajowej nr 79 do stacji paliw miejscowości Wysiadłów, uniemożliwiła korzystanie przez skarżącego ze zjazdu istniejącego od ponad 50 lat, a uznanego za legalny i nawet przebudowany w latach siedemdziesiątych, przez ówczesnego zarządcę dróg – Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych.*

Niewystarczający był nadzór kierownictwa GDDKiA nad Departamentem Zarządzania Drogami i Mostami w zakresie postępowania ze skargami i wnioskami. Doprowadziło to do sytuacji, że wpływające skargi były przez Departament przekazywane (z uchybieniem przepisu art. 232 § 1 Kpa) do rozpatrzenia jednostce, której skarga dotyczyła. Przewlekłe, z naruszeniem art. 231 Kpa, postępowano ze skargami pomyłkowo skierowanymi do Centrali GDDKiA, ponieważ nie przekazywano ich niezwłocznie jednostkom właściwym do rozpatrzenia skargi.

- *Skierowana do Centrali GDDKiA skarga wspólnot mieszkaniowych z Siedlec została dopiero po upływie 43 dni przekazana do załatwienia przez Oddział GDDKiA w Warszawie, który dopiero powiadomił skarżących, że za ulice na terenie miasta odpowiada Prezydent miasta i do niego skarga powinna być złożona.*

Do skontrolowanych zarządów dróg w miastach oraz nadzorujących ich działania Urzędów Miast nie wpłynęły w okresie objętym kontrolą żadne skargi związane z problematyką zjazdów z dróg.

3.2.4. Sprawowanie nadzoru nad przebiegiem postępowań administracyjnych w sprawach zjazdów

Centrala GDDKiA nierzetelnie sprawowała nadzór nad Oddziałami GDDKiA, które prowadziły postępowania administracyjne o wydanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg. Centrala nie przeprowadzała

kontroli lub audytu prawidłowości prowadzonych postępowań, w tym legalności wydawania zezwoleń. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą NIK wydawanie decyzji administracyjnych na lokalizację lub przebudowę zjazdów było w 2 Oddziałach objęte badaniami przez audytorów wewnętrznych zatrudnionych w tych Oddziałach. Jednakże wyniki tych audytów nie zostały przez Centralę GDDKiA wykorzystane do podjęcia działań usprawniających we wszystkich Oddziałach. Nieprawidłowości ujawnione przez audytorów wewnętrznych polegały, m.in. na:

- przywoływaniu niewłaściwej podstawy prawnej wydania decyzji, co mogło skutkować nieważnością decyzji,
- nie umieszczaniu w decyzjach zezwalających na lokalizacje zjazdów lub ich przebudowę, informacji wskazanych w ustawie o drogach publicznych, tj. określenia parametrów technicznych zjazdu, okresu ważności zezwolenia, o obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę zjazdu,
- nie pobieraniu opłaty skarbowej od wydanych zezwoleń lub pobieraniu opłaty w przypadkach, gdy zezwolenia od takiej opłaty były zwolnione,
- nie umieszczaniu w zezwoleniach, wymaganej ustawą o opłacie skarbowej, adnotacji o pobraniu opłaty lub przyczynach jej niepobrania.

Jednakże wyniki prac audytorów nie zostały przez Centralę GDDKiA wykorzystane do podjęcia działań usprawniających we wszystkich Oddziałach. Ustalono bowiem, że nieprawidłowości ujawnione przez audytorów wewnętrznych mają nadal miejsce (patrz pkt 3.2.2.). Stan ten świadczy również o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu kontroli wewnętrznej w GDDKiA.

W trakcie postępowań administracyjnych prowadzonych w Centrali GDDKiA na podstawie otrzymanych wniosków o ponowne rozpatrzenie spraw zakończonych decyzjami wydanymi z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA również nie zwracano uwagi na błędy zawarte w dokumentach sporządzonych w Oddziałach. Pracownicy prowadzący takie postępowania odwoławcze nie reagowali nawet na fakty niezakończenia postępowania w Oddziale decyzją administracyjną, co stanowiło rażące naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Dotyczyło to np. rozpatrywanych w Centrali spraw:

- *Prowadzonego w Oddziale GDDKiA w Warszawie postępowania na podstawie wniosku o przywrócenie zlikwidowanego w trakcie przebudowy drogi nr 61 zjazdu w miejscowości Młynarze, niezakończonego decyzją administracyjną, od której wnioskodawca mógł wnieść odwołanie, lecz pismem informującym o odmowie. Decyzja administracyjna została wydana dopiero po interwencji wnioskodawcy w GDDKiA.*
- *Prowadzonego również przez Oddział w Warszawie postępowania w sprawie wniosku właścicieli nieruchomości we wsi Gaj przy drodze krajowej nr 8 o lokalizację zjazdu w miejsce zjazdu, który uległ likwidacji w trakcie przebudowy drogi na drogę szybkiego ruchu (S8), również niezakończonego postanowieniem administracyjnym. Oddział jedynie poinformował wnioskodawców, iż jego zdaniem trwająca budowa drogi ekspresowej uniemożliwia wydanie decyzji administracyjnej, gdyż droga w budowie nie posiada zarządcy drogi.*

Centrala GDDKiA w trakcie postępowań odwoławczych nie reagowała na przypadki przewlekłego rozpatrywania spraw przez Oddziały, działań niezgodnych z prawem, lub mogących wskazywać na możliwość powstania mechanizmów korupcyjnych.

- **Oddział GDDKiA w Gdańsku** rozpoczął postępowanie administracyjne, w sprawie likwidację zjazdu na drogę nr 1 z posesji w m. Miłobądz w trakcie remontu drogi, dopiero na skutek skargi na działanie Oddziału wniesionej do Generalnego Dyrektora, a następnie Ministerstwa Infrastruktury. Poprzednio Oddział tylko poinformował wnioskodawcę, iż „nie ma uzasadnienia dla pozostawienia nieużytkowanego zjazdu”. Wszczęte przez Oddział, na skutek wspomnianych skarg, postępowanie administracyjne zostało po 99 dniach decyzją dyrektora Oddziału umorzone, jako bezprzedmiotowe, albowiem remont drogi, w trakcie którego zjazd został zlikwidowany, został zakończony.
- **Oddział GDDKiA w Szczecinie** nie przekazał do GDDKiA otrzymanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej odmową uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie MOP. Zamiast tego zaproponował wnioskodawcy skontaktowanie się ze wskazaną pracownią projektową, której pracownicy „sprawdzą czy możliwe jest lokalizowanie na Pana działkach (po zakupieniu terenu) MOP-u i udzielą ewentualnie dodatkowych informacji, które ułatwią Panu podjęcie decyzji odnośnie dalszych działań”.

Rozpatrując w drugiej instancji postanowienia lub decyzje wydane na podstawie wniosków złożonych po dniu 1 stycznia 2007 r. w Centrali GDDKiA nie zwracano uwagi na fakt, iż dokumenty te nie spełniały wymogu art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Nie zawierały, bowiem adnotacji potwierdzających uiszczenie opłaty skarbowej, zwolnienie od niej lub wyłączenie obowiązku jej wniesienia. Dotyczyło to 56 spraw (93%), spośród 60 poddanych przez kontrolujących analizie.

Centrala GDDKiA nie zapewniła sobie możliwości efektywnego sprawowania nadzoru nad Oddziałami w zakresie wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg, mimo opracowania i przekazania w styczniu 2005 r. do Oddziałów „Procedury postępowania dla uzyskania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu” wraz z wzorami wniosków, postanowień i decyzji. Spośród 9 skontrolowanych przez NIK Oddziałów w 3 nie było procedur określających postępowania związane z wydawaniem zezwoleń, a 5 Oddziałów korzystało z własnych, nieujednoliconych procedur. Jednolite procedury postępowań administracyjnych w Oddziałach są wprowadzane dopiero w związku z uzyskiwaniem przez nie certyfikatu ISO 9001:2000.

Spośród skontrolowanych zarządów dróg w miastach, w okresie objętym omawianą kontrolą NIK, tylko jeden zarząd był kontrolowany przez swą jednostkę zwierzchnią⁴³. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴³ Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich przez Urząd Miasta Tarnowa.

3.2.5. Wyposażenie autostrad i dróg ekspresowych w miejsca obsługi podróżnych

GDDKiA wbrew postanowieniom Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)⁴⁴ nie zapewniła odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc obsługi podróżnych (MOP) na oddanych do eksploatacji odcinkach autostrad⁴⁵. Mimo iż w projektach budowy oraz w składanych przez GDDKiA wnioskach o wydanie decyzji lokalizacyjnych, zarówno dla nowych dróg klasy A i S, jak i modernizacji istniejących dróg, uwzględniana była konieczność powstania MOP, to drogi oddawane były do eksploatacji bez takich obiektów.

- *Autostrada - A4: odcinek Krzywa-Wrocław oddany do ruchu w latach 2004-2006 bez wybudowania MOP; odcinek Wrocław – Katowice: jezdnie pomiędzy Przylesie – Nogawczyce oddane do użytku w latach 2000-2001, MOP w standardzie I (parkingi i przenośne wc)⁴⁶ wybudowano dopiero w 2005 r., jezdnie Nogawczyce – Sośnica oddane do użytku w 2003 i 2005 r., a MOP w standardzie I wybudowane odpowiednio w 2006 r. i 2007 r.*
- *Na autostradzie - A18 oddano do ruchu w latach 2005-2006 r. jezdnię północną (odcinek o długości 70,9 km), jednak budowę MOP przewidziano dopiero w ramach II etapu inwestycji (jezdni południowa) w latach 2009-2010.*

Mimo niewystarczającej liczby MOP nie podejmowano w GDDKiA skutecznych działań dla podniesienia komfortu korzystania z autostrad. Postępowanie przetargowe na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych na urządzenie MOP na eksploatowanych już odcinkach autostrad A2 Konin – Stryków i A4 Wrocław – Katowice (na których brakowało MOP) zostało wszczęte przez GDDKiA dopiero w 2007 r. Mimo to postępowania prowadzone było w sposób przewlekły. Umowy na dzierżawę zostały, bowiem podpisane z poszczególnymi przedsiębiorcami, którzy mają wybudować i eksploatować MOP-y, dopiero w dniach 12 – 19 grudnia 2008 r.⁴⁷, tj. po upływie prawie 16 miesięcy od rozpoczęcia przetargu.

- *GDDKiA ogłosiła w sierpniu 2007 r. 2 przetargi na dzierżawę nieruchomości zlokalizowanych w ciągu autostrady A4 Wrocław-Katowice oraz w ciągu autostrady A2 Konin-Stryków w celu budowy i eksploatacji MOP. Dopiero po upływie 7 miesięcy od ogłoszenia przetargu (8 kwietnia 2008 r.) komisja przetargowa dokonała otwarcia ofert wstępnych. Po upływie kolejnych 4 miesięcy dokonano otwarcia ofert (7 sierpnia 2008 r.) a termin składania ofert finansowych wyznaczono na 20 października 2008 r. tj. prawie 14 miesięcy od daty ogłoszenia przetargu.*

Na długotrwałe przeprowadzanie przetargów istotny wpływ miało zlecenie przez GDDKiA zewnętrznym konsultantom prawnym, technicznym i finansowym wykonania niektórych czynności związanych z postępowaniem przetargowym, które to czynności mogły i powinny realizować komórki organizacyjne GDDKiA. Spowodowało to również znaczący wzrost kosztów

⁴⁴ Sporządzona w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35)

⁴⁵ Por. przypis 13.

⁴⁶ Wg umowy AGR parking nie jest MPO.

⁴⁷ Wg informacji na stronie www GDDKiA. Miało to miejsce po zakończeniu kontroli NIK.

przetargu, gdyż łączne zewnętrzne koszty związane z obsługą przetargów wyniosły 1.113 tys. zł. Przykładowo: zlecenia dla konsorcjum firm Scott Wilson i EC Harris sp. z o. o. dotyczyły opracowania wkładu technicznego będącego częścią informacji o warunkach przetargu i wykonania modyfikacji programu funkcjonalnego po przeprowadzonym z uczestnikami postępowania dialogu konkurencyjnym – 415.110 zł. Zlecenie dla konsorcjum firm Kancelaria Dobkowski Kochlewski Popławski i Niezależne Biuro Doradcze Jan Styliński dotyczyło przeprowadzenia weryfikacji wniosków złożonych do kwalifikacji wstępnych oraz przedłożenia w formie raportów stosownych rekomendacji komisjom przetargowym – 386.214,65 zł.

W GDDKiA nie wprowadzono procedur określających, jakie czynności związane z przetargami można zlecać podmiotom zewnętrznym.

Niektóre MOP zostały usytuowane i dopuszczone do eksploatacji w takich miejscach przy autostradach, że mogło to prowadzić do powstania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Lokalizacja 4 MOP z 15 poddanych w trakcie kontroli badania, nie odpowiadała warunkom technicznym dotyczącym bezpieczeństwa użytkowania, określonym w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Wjazdy/wyjazdy z tych MOP zostały, bowiem zlokalizowane w odległości mniejszej niż 2000 m od wjazdów/wyjazdów z węzłów autostradowych.

- *Odległość pomiędzy węzłem Koło (autostrada A2) i sąsiadującymi z nim MOP Police i Łęka – wynosiła odpowiednio – 904 m i 937 m.*
- *Odległość pomiędzy węzłem Wirek (autostrada A4) a MOP Wirek i Halemba wynosiła 730 m i 680 m.*

3.2.6. Realizacja obowiązków w zakresie kontroli stanu zjazdów i prowadzenia ich ewidencji

W skontrolowanych zarządach dróg nieprawidłowo realizowane były obowiązki dotyczące przeprowadzania kontroli utrzymania dróg i organizacji ruchu drogowego. Nieprawidłowo prowadzona była także ewidencja dróg w sprawach dot. zjazdów.

Ewidencja zjazdów z dróg prowadzona była niewłaściwie w 4 Oddziałach GDDKiA (z 9 objętych kontrolą). W trakcie kontroli, ujawniono zjazdy z dróg, które nie były ujęte w ewidencji lub zostały zaewidencjonowane nieprawidłowo. Rozbieżności pomiędzy ewidencją a stanem faktycznym wynikały z niewłaściwie dokonywanych oględzin przeprowadzonych w czasie objazdów dróg przez stosowne służby drogowe.

- *W Oddziale GDDKiA w Katowicach kontrolerzy NIK w trakcie przeprowadzonych oględzin odcinka drogi krajowej nr 78 ujawnili 31 zjazdów indywidualnych oraz 2 zjazdy publiczne, które nie były wprowadzone do ewidencji.*
- *W Oddziale GDDKiA w Warszawie oględziny odcinków dróg nr 2 i 17 oraz dokumentów ewidencyjnych tych dróg wykazały 46 przypadków rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym zjazdów, a ewidencją. Ustalono, że w ewidencji nie zostały ujęte niektóre zjazdy wybudowane na podstawie wydanych przez Oddział zezwoleń, natomiast zostały zarejestrowane zjazdy nieistniejące.*

Na terenie 4 skontrolowanych Oddziałów GDDKiA ujawniono 3 nielegalne zjazdy oraz 9 zjazdów wybudowanych w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w zezwoleniu na ich lokalizację. Ustalono, że zarządcy dróg nie podejmowali wobec właścicieli takich zjazdów działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

- *W GDDKiA Opole w miejscowościach Strzelniki i Michałowice zjazdy indywidualne wykorzystywane były, jako dojazdy do miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo niespełnienia wymagań technicznych dla zjazdów publicznych określonych w § 78 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w odniesieniu do właścicieli tych zjazdów nie prowadzono działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych.*

Postępowania zarządców dróg krajowych, polegające na tolerowaniu nielegalnych działań użytkowników dróg, mogły prowadzić do powstania mechanizmów korupcjogennych.

- *W Oddziale GDDKiA w Katowicach, Kierownik Rejonu w Częstochowie po ujawnieniu w dniu 7 września 2007 r. zajęcia bez zezwolenia pasa drogowego pod rozbudowę stacji benzynowej w m. Kłomnice (droga nr 91) nie tylko nie wymierzył kary pieniężnej, wbrew postanowieniom art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, ale 25 września 2007 r. wydał decyzję wstecznie sankcjonującą to zajęcie pasa drogi. Kara pieniężna za nielegalne zajęcie pasa drogi – pomiędzy 7 a 25 września – winna wynieść 27 tys. zł.*

Nieprawidłowości w zakresie wykonywania kontroli zjazdów miały miejsce również w zarządach dróg w miastach. W 4 miastach zarządcy dróg kontrolowali sposób realizacji tylko niektórych zezwoleń na lokalizację zjazdów, a w Zielonej Górze takich kontroli w ogóle nie przeprowadzano. Ponadto w 5 miastach nie wszystkie zjazdy były ujęte w ewidencji drogowej. Brak kontroli lub nierzetelne ich przeprowadzanie przyczyniło się do funkcjonowania zjazdów wybudowanych nielegalnie. Kontrolerzy NIK ujawnili w 7 miastach (z 9 w których przeprowadzano kontrolę) 7 zjazdów wybudowanych nielegalnie oraz 5 zjazdów wybudowanych w sposób nie odpowiadający warunkom zezwolenia.

Przeprowadzane przez zarządców dróg w miastach kontrolne objazdy dróg wykonywane były nierzetelnie, ponieważ nie ujawniały istniejących przypadków korzystania ze zjazdów eksploatowanych w sposób niezgodny z warunkami zezwolenia na ich lokalizację

- *Na drogach nadzorowanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie ujawniono nielegalne połączenie Al. Armii Krajowej z ul. Rudzką, przez teren stacji paliw Neste. Ze zjazdu prowadzącego do myjni samochodów i do autokomisu, po wyłamaniu bariery ochronnej, powstał przejazd po chodniku do stacji paliw Neste, posiadającej skomunikowanie z trasą AK.*

3.2.7. Bariery prawne w dziedzinie objętej kontrolą

3.2.7.1. Występowały rozbieżności w przepisach regulujących usytuowanie miejsc obsługi podróżnych (MOP) na autostradach i drogach ekspresowych. W rezultacie tego stanu niektóre z rodzajów MOP nie były dostosowane do potrzeb użytkowników dróg.

- W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych w § 63 ust. 1 zostały ustalone trzy rodzaje MOP, zróżnicowane cechami użytkowymi wynikającymi z potrzeb podróżnych. Najskromniejsze wyposażenie przewidziano dla MOP I, gdyż ma on zaspokajać tylko potrzeby wypoczynkowe użytkowników. W związku z tym powinien być wyposażony w stanowiska postojowe (parking) jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie. Dopuszczone jest również wyposażenie tych MOP w obiekty małej gastronomii. Pozostałe rodzaje MOP (rodzaj II i III) mają być wyposażone w obiekty spełniające funkcje wypoczynkowe i usługowe.

Uwzględnienie w przepisach rozporządzenia trzech rodzajów MOP nie odpowiada definicji MOP określonej w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), której postanowienia obowiązują Polskę od dnia 7 lutego 1985 r. Umowa ta stanowi, bowiem (w punkcie VIII.2 załącznika II), że autostrady, a jeśli to możliwe także drogi ekspresowe, powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi. Przy czym MOP „powinny obejmować stację paliwową, parking, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej, a w razie potrzeby - restaurację oraz motel. Natomiast odrębne parkingi służą tylko do postoju pojazdów i zwykle nie są wyposażone w wyżej wymienione urządzenia usługowe”.

Różnice dotyczą przede wszystkim MOP I, w którym nie przewiduje się takich urządzeń, jakie wymagane są dla MOP w Umowie AGR, a mianowicie: stacji paliw i punktu pierwszej pomocy medycznej. To drugie wyposażenie nie jest przewidziane w żadnym z trzech rodzajów MOP określonych w rozporządzeniu. Wskazane w § 63 ust. 8 rozporządzenia „sprzęt i urządzenia ratownicze” dotyczą, bowiem bezpieczeństwa pożarowego.

- Podobny problem dotyczy autostrad niepłatnych oraz dróg ekspresowych. Rodzaje oraz zasady usytuowania MOP na tych drogach zostały, bowiem uregulowane – w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – w sposób identyczny, jak w uprzednio wymienionym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

3.2.7.2. Rozbieżności występowały również pomiędzy przepisami ustawy o drogach publicznych, a przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Ustawa o drogach publicznych w art. 29 ust. 2 stanowi, bowiem, że „W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi”. Powstaje jednak kolizja pomiędzy tym przepisem, a treścią § 9 ust. 1 rozporządzenia ws. warunków technicznych w sytuacji, gdy w wyniku budowy lub przebudowy drogi powstaje autostrada lub droga ekspresowa, gdzie

stosowanie zjazdów z dróg jest niedozwolone, lub droga klasy GP lub G, na których stosowanie zjazdów jest w sposób istotny ograniczone.

3.2.7.3. Niektóre przepisy rozporządzenia ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie mogą prowadzić do ograniczenia praw użytkowników dróg na podstawie wewnętrznych decyzji zarządcy drogi.

Ustawa o drogach publicznych określa podział dróg na kategorie uzależnione od roli drogi w całej sieci dróg. Natomiast ww. rozporządzenie ustala zasady podziału dróg na klasy pod względem technicznym. Wg § 4 ust. 2 rozporządzenia drogi należące do poszczególnych kategorii mogą być zaliczone do 3 lub 4 klas dróg. O klasie drogi, poza autostradami i drogami ekspresowymi⁴⁸, decyduje wyłącznie jej zarządca, który nie musi również o swojej decyzji informować użytkowników dróg. Jednocześnie § 9 ust. 1 rozporządzenia uzależnia od klasy drogi warunki stosowania zjazdów z dróg. Przykładowo na drogach klasy GP stosowanie zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, a na drogach klasy G jedynie należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów. Tak więc zarządca drogi dokonując zmiany jej klasy, tj. podejmując decyzję techniczną, może tą decyzją ograniczyć, w sposób pozaprawny, sposób korzystania z praw właścicielskich posiadaczy nieruchomości przydrożnych.

- *Generalny Dyrektor DKiA wydał w dniu 2 stycznia 2008 r. zarządzenie nr 1 w sprawie ustalenia klas istniejących dróg krajowych stanowiące, m.in., że zmiany klasy drogi dokonuje się raz w roku na wniosek dyrektora Oddziału GDDKiA, przy czym występujący z wnioskiem wykonuje działania mające na celu ochronę drogi do czasu wprowadzenia formalnej zmiany jej klasy. Tym samym tylko sporządzenie wniosku o przekwalifikowanie drogi np. z klasy G do klasy GP może już stanowić przyczynę odmowy wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu.*

3.2.7.4. Niektóre przepisy, w obszarze objętym kontrolą, zawierają nieprecyzyjne postanowienia, co może prowadzić do powstania istotnych nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych.

- Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych wprowadza w § 55 ust. 1 pkt 3 i 4 podział zjazdów na zjazdy publiczne i indywidualne i określa dla tych rodzajów zjazdów odrębne wymagania techniczne i użytkowe – odpowiednio w § 78 i § 79. Zarządca drogi powinien istniejące zjazdy z dróg opisywać w tabeli 9 „Zagospodarowanie drogi” wchodzącej w skład „Książki drogi”, o której mowa w rozporządzeniu 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 tunelom⁴⁹. Jednakże wśród przewidzianych do wykorzystania w tabeli 9 oznaczeń określających rodzaje zjazdów nie ma oznaczenia wskazującego, czy jest to zjazd publiczny, czy indywidualny. Tak więc, nie istnieje konkretny

⁴⁸ Na podstawie art. 4a ustawy o drogach publicznych sieć autostrad i dróg ekspresowych określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

⁴⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582

dokument określający rodzaj zjazdu z drogi, który dla zarządcy drogi może być niezbędne podczas przeprowadzanych okresowo kontroli stanu dróg.

- Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych określa w § 78 dla zjazdu publicznego ostrzejsze warunki techniczne, niż dla zjazdu indywidualnego (gdyż ze zjazdu publicznego korzysta więcej uczestników ruchu drogowego i powoduje to większe natężenie ruchu drogowego). Jednakże wg § 55 ust. 1 pkt 3 przywołanego rozporządzenia zjazdem publicznym może być tylko zjazd prowadzący do obiektu, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza. W świetle takiego przepisu zjazdem publicznym nie będzie zjazd prowadzący do obiektów użyteczności publicznej, takich jak np.: obiekty sportowe, szkoły, urzędy. Zarządca drogi nie może, więc określić dla zjazdów prowadzących do takich obiektów warunków technicznych identycznych, jak dla zjazdów publicznych, mimo przewidywanej bardzo dużej liczby pojazdów, które będą ze zjazdu korzystały. Może to stanowić zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
 - *W decyzji Zarządu Dróg Miejskich w Słupsku, z marca 2008 r., zezwalającej na lokalizację zjazdu do budynku Sądu Okręgowego, zjazd ten zaliczono do zjazdów indywidualnych.*
- Zjazdy publiczne z dróg oraz wjazdy i wyjazdy do/z obiektów obsługi uczestników ruchu drogowego nie mogą być, ze względu na bezpieczeństwo tego ruchu, usytuowane w obszarze oddziaływania skrzyżowania lub węzła (§ 113 ust. 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych w związku z § 78 ust. 1). Jednakże żaden przepis nie definiuje i nie określa obszaru oddziaływania skrzyżowania. Umożliwia to zarządcy drogi w sposób dowolny powoływanie się na kryterium oddziaływania skrzyżowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji zjazdów z dróg.
- Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych (w § 115 ust. 1) stanowi, że rodzaje MOP ustala się w programie zagospodarowania drogi. Jednakże nie istnieją przepisy określające, kto, na jakim etapie przygotowania do budowy drogi i w jakiej formie ma sporządzić (zatwierdzić) program zagospodarowania drogi. Stan ten uniemożliwia ustalenie odpowiedzialnych za brak MOP przy nowo wybudowanych drogach.

3.2.8. Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone nieprawidłowości miały wymierny skutek finansowy, w wysokości 35.131 zł.

W powyższej kwocie 35.042 zł stanowiły uszczuplenia środków publicznych będące skutkiem nie pobrania opłaty skarbowej⁵⁰ od wydanych zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg. Nie pobrano opłat od 85 zezwoleń w 4

⁵⁰ Obowiązek pobierania takich opłat wynikał do dnia 31 grudnia 2006 r. z art. 1 ust.1 pkt 1a i 1d ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej, a od dnia 1 stycznia 2007 r. z art. 1 ust.1 pkt 1c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

Oddziałach GDDKiA oraz od 381 zezwoleń wydanych przez 6 skontrolowanych zarządców dróg w miastach na prawach powiatu.

Kwota uzyskana z naruszeniem (89 zł) była wynikiem pobrania opłat skarbowych od zezwoleń wydanych podmiotom, które z takich opłat są zwolnione.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrolę wydawania zezwoleń na budowę lub przebudowę zjazdów z dróg do obiektów działalności gospodarczej zaplanowano do przeprowadzenia na drogach krajowych, które mają największy wpływ na procesy gospodarcze w kraju. Zgodnie z założeniami programu kontroli, badania dotyczące rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów z dróg, przeprowadzono w 9 losowo wybranych Oddziałach GDDKiA (spośród 16 istniejących). Dla zobiektywizowania wyników kontroli, badania przeprowadzono również w zarządach dróg w miastach na prawach powiatu. Jednostki te swym zarządem obejmują wszystkie kategorie dróg w miastach. W skontrolowanych jednostkach poza badaniem spraw dotyczących publicznych zjazdów z dróg badano również sprawy dotyczące zjazdów indywidualnych. Liczby skontrolowanych poszczególnych postępowań o lokalizację zjazdów wg ich rodzajów, przedstawiono w załączniku 5.3. do niniejszej *Informacji*.

Skontrolowano również Centralę GDDKiA w zakresie sprawowania kontroli i nadzoru nad postępowaniami prowadzonymi w Oddziałach. W Centrali GDDKiA, jednostce odpowiedzialnej za przebieg budowy autostrad, kontrolą objęto zagadnienia dotyczące uruchamiania miejsc obsługi podróżnych, przy udostępnianych do ruchu autostradach.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich skontrolowanych jednostkach protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z pozytywną oceną działalności Oddziału GDDKiA w Gdańsku oraz Urzędu Miasta Sosnowca wystąpienia skierowane do kierowników tych jednostek nie zawierały wniosków.

Do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia wniósł Generalny Dyrektor DKiA. Dotyczyły one następujących ocen zawartych w wystąpieniu:

- GDDKiA w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych w sposób nierzetelny traktowała wnioskodawców o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów z dróg,
- postępowania przetargowe na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych na urządzenie MOP na eksploatowanych już odcinkach autostrad A2 i A4 prowadzone były w sposób przewlekły,
- na długość trwania tych postępowań niewątpliwym wpływ miało zlecenie przez GDDKiA zewnętrznym konsultantom prawnym, technicznym i finansowym wykonania niektórych czynności związanych z prowadzonym przetargiem,

- do eksploatacji zostały dopuszczone autostrady z MOP usytuowanymi w sposób powodujący powstawanie zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ponadto Generalny Dyrektor wniósł o wykreślenie z wystąpienia, wniosku pokontrolnego o opracowanie i wdrożenie w GDDKiA procedur postępowania przeciwdziałających oddawaniu do eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych, bez wymaganych miejsc obsługi podróżnych.

Kolegium NIK uznało częściową zasadność zastrzeżenia dotyczącego usytuowania niektórych MOP w sposób powodujący powstawanie zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i dokonało stosownej zmiany oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia dotyczące pozostałych ocen zostały oddalone.

W toku kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Słupsku kontrolujący, na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, poinformował kierownika jednostki o wynikach przeprowadzonych oględzin zjazdów z dróg, wskazujących na możliwość spowodowania szkody w zieleni miejskiej w czasie budowy nielegalnego zjazdu z drogi. Dyrektor ZDM spowodował wszczęcie przez Urząd Miejski w Słupsku postępowania administracyjnego w sprawie nielegalnej wycinki drzew.

W toku kontroli zasięgnięto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Finansów oraz w 7 urzędach administracji samorządowej.

W 3 zarządach dróg zostały zorganizowane narady pokontrolne, na których po omówieniu wyników kontroli zostały określone wnioski niezbędne dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

NIK skierowała do skontrolowanych jednostek 55 wniosków pokontrolnych, z których 21 zrealizowano, a 14 znajduje się w trakcie realizacji⁵¹.

Wnioski skierowane do **Generalnego Dyrektora DKiA** dotyczyły:

1. Opracowania i wdrożenia w Centrali GDDKiA oraz Oddziałach procedur zapewniających prawidłowość przeprowadzania postępowań, dotyczących wydawania zezwoleń na lokalizację zjazdów.
2. Przeprowadzenia przeglądu istniejących przy administrowanych drogach zjazdów pod kątem legalności ich wybudowania oraz zaewidencjonowanie wszystkich legalnych zjazdów w Książce drogi, celem zapobieżenia nieprawidłowościom powstającym w związku z odbudową zjazdów po przeprowadzonej modernizacji dróg.
3. Objęcia audytem wewnętrznym wykonywania zadań z zakresu rozpatrywania w Oddziałach GDDKiA wniosków dotyczących skomunikowania przydrożnych nieruchomości z drogami krajowymi – w celu ujednoczenia postępowań prowadzonych w tych sprawach przez Oddziały.
4. Opracowania i wdrożenia procedur postępowania przeciwdziałających oddawaniu do eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych, nieposiadających

⁵¹ Stan na 8.04.2009 r.

wymaganych miejsc obsługi podróżnych oraz niedopuszczających do lokalizacji MOP w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu.

Wnioski skierowane do **Oddziałów GDDKiA oraz zarządców dróg w miastach** dotyczyły m.in.:

- Podjęcia działań, np. poprzez opracowanie stosownych procedur wewnętrznych, gwarantujących rozstrzygnięcie spraw dotyczących zjazdów zgodnie z ustawą o drogach publicznych i wymogami Kodeksu postępowania administracyjnego.
- Zapewnienia należytej staranności formalnej w redakcji treści decyzji w sprawach o wydanie zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg publicznych.
- Przeprowadzenia stosownych postępowań administracyjnych wobec właścicieli zjazdów, ujawnionych przez kontrolerów NIK jako wybudowane bez uzyskania zezwolenia na ich lokalizację, z naruszeniem wskazanych w zezwoleniu warunków techniczno-budowlanych lub bez zgody na zajęcie pasa drogowego.
- Pobierania opłaty skarbowej za wydawane zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg oraz jej wyegzekwowania od podmiotów, którym w okresie objętym kontrolą wydano zezwolenia bez pobrania opłaty.
- Rzetelnego przeprowadzania okresowej kontroli stanu dróg i sprawdzania w jej trakcie przestrzegania przez inwestorów postanowień zawartych w decyzjach i dokumentacji budowlanej dotyczącej zjazdów z dróg publicznych.
- Usunięcia w dokumentach ewidencyjnych dróg rozbieżności pomiędzy ewidencją zjazdów z dróg ze stanem faktycznym oraz zapewnienia bieżącego, prawidłowego prowadzenia tej ewidencji.

Zarządcy dróg poinformowali o podjęciu działań mających na celu realizację wniosków pokontrolnych, tj. o:

- wydaniu zarządzeń wewnętrznych w sprawie procedur postępowania dotyczących budowy zjazdów z dróg oraz kontroli ich budowy i utrzymania,
- realizowanych działaniach dla wyegzekwowania niepobranej opłaty skarbowej, w tym o otrzymaniu już części opłat,
- wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących wybudowania zjazdów bez zezwolenia lub z naruszeniem warunków technicznych,
- wyeliminowaniu stosowania postanowień zawierających wstępne uzgodnienia budowy zjazdów,
- zaktualizowaniu danych o zjazdach z dróg w prowadzonej ewidencji dróg i obiektów mostowych,
- wprowadzeniu nowej formy ewidencji spraw dotyczących zezwoleń na lokalizację zjazdów z dróg,
- uaktualnieniu zakresów czynności pracowników załatwiających sprawy zjazdów z dróg.

5. Załączniki

5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

zjazd - połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

kategoria drogi – wynika z funkcji w sieci drogowej. Są to drogi kategorii: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne;

klasa drogi – wynika z warunków funkcjonalno-technicznych. Są to klasy: autostrada A, droga ekspresowa S, droga główna ruchu przyspieszonego GP, droga główna G, droga zbiorcza Z, droga lokalna L, droga dojazdowa D;

autostrada – droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego oraz wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady;

droga ekspresowa – droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona w jedną lub dwie jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi oraz wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi;

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Jednostka NIK	Jednostka kontrolowana
Departament Komunikacji i Systemów Transportowych	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - Centrala
	GDDKiA Oddział w Warszawie
	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie
Delegatura w Gdańsku	GDDKiA Oddział w Gdańsku
	Zarząd Dróg Miejskich w Słupsku
Delegatura w Katowicach	GDDKiA w Katowicach
	Urząd Miasta Sosnowca
Delegatura w Krakowie	GDDKiA Oddział w Krakowie
	Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie
Delegatura w Łodzi	GDDKiA Oddział w Łodzi
	Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim
Delegatura w Opolu	GDDKiA Oddział w Opolu
	Miejski Zarząd Dróg w Opolu
Delegatura w Poznaniu	GDDKiA Oddział w Poznaniu
	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu
Delegatura we Wrocławiu	GDDKiA Oddział we Wrocławiu
	Zarząd Dróg Miejskich w Legnicy
Delegatura w Zielonej Górze	GDDKiA Oddział w Zielonej Górze
	Urząd Miasta w Zielonej Górze

5.3. Liczba skontrolowanych poszczególnych postępowań o lokalizację zjazdów wg ich rodzajów

L.p.		W skontrolowanych Oddziałach GDDKiA	U skontrolowanych zarządców dróg w miastach	Razem
1	liczba otrzymanych wniosków o zezwolenie na lokalizację zjazdu	1531	1843	3374
2	w tym o zjazdy publiczne	745	1609	2354
3	2:1 w %	48,7	87,3	69,8
4	liczba wniosków rozpatrzonych negatywnie	412	21	433
5	4:1 w %	26,9	1,1	12,8
6	w tym o zjazdy publiczne	189	13	202
7	6:4 w %	45,9	61,9	46,7
8	liczba wniosków zbadanych w trakcie kontroli	432	605	1037
9	8:1 w %	28,2	32,8	30,7
10	w tym rozpatrzonych negatywnie	167	21	188
11	10:4 w %	40,5	100,0	43,4
12	w tym o zjazdy publiczne	131	13	144
13	12:10 w %	78,4	7,7	76,6
14	w tym rozpatrzonych pozytywnie	265	548	813
15	14:(1-4) w %	23,7	30,1	27,6
16	w tym o zjazdy publiczne	228	350	578
17	16:14 w %	86,0	63,9	71,1

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą stanowisko **Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad** pełnili:

- Zbigniew Kotlarek – od 8 grudnia 2005 r. do 22 stycznia 2008 r.,
- Janusz Koper – od 23 stycznia do 8 maja 2008 r.,
- Lech Witecki – od 12 maja 2008 r.

W skontrolowanych jednostkach samorządowych obowiązki zarządców dróg wykonywali:

Andrzej Szymkowiak – dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Legnicy od 1 stycznia 1999 r.;

Stanisław Tyka – dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu od 1 października 2006 r., poprzednio, od 20 września 2004 r. dyrektorem był Jerzy Bradecki;

Jacek Marusiński – dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Piotrkowie Trybunalskim od 1 sierpnia 2007 r., poprzednio dyrektorami byli: Krzysztof Kubasik – od 14 lipca 2005 r. do 30 kwietnia 2007 r. i Ryszard MękarSKI – od 1 maja do 31 lipca 2007 r.;

Jacek Szukała – dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu od 15 lipca 2004 r.;

Wiesław Kurtiak – dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Słupsku od 1 kwietnia 2003 r.;

Kazimierz Górski – Prezydent Miasta Sosnowca – od 2002 r.;

Stanisław Pyzdek – dyrektor Tarnowskiego Zarządu Dróg Miejskich od 1 stycznia 2006 r.;

Grażyna Lendzion – dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie od 1 października 2008 r., poprzednio obowiązki dyrektora pełnili: Marek Misiewicz od 1 lutego 2005 r. do 15 października 2006 r. i od 1 lipca do 30 września 2008 r. oraz Anna Piotrowska – od 16 października 2006 r. do 30 czerwca 2008 r.;

Janusz Kubicki – Prezydent Miasta Zielona Góra od 5 grudnia 2006 r., a w poprzedniej kadencji samorządu Bożena Ronowicz.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Minister Sprawiedliwości
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

5.6. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116).
- Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
- Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8 ze zm.).