



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2011 r.

**Pani
Joanna Niedziałkowska
Dyrektor Zarządu Infrastruktury
Komunalnej i Transportu
ul. Centralna 53
31-586 Kraków**

P/11/140
LKR-4101-02-01/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2` ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r., Nr 231 poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Zarządzie Inwestycji Komunalnych i Transportu w Krakowie (ZIKiT) kontrolę pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego na terenie Miasta Krakowa w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 28 lipca 2011 r. przez Panią Dyrektora oraz omówione podczas narady pokontrolnej w dniu 17 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie stosownie do art. 60 ustawy o NIK przesyła niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie. Nieprawidłowości obejmowały trzy grupy zagadnień i dotyczyły:

- braku uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi oraz braku wyznaczenia granic pasa drogowego (głównie poza śródmieściem Krakowa);
- braku monitorowania zajęć pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, przez co zaniechano pobierania należnych budżetowi Miasta dochodów z tego tytułu;
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz nierzetelnej sprawozdawczości.

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak ustalenia stanu prawnego dla gruntów zajętych pod drogi publiczne m. Krakowa. Kontrola NIK stwierdziła, że granice pasa drogowego nie zostały wyznaczone na odcinkach dróg poddanych oględzinom (poza drogami w śródmieściu Krakowa), co w ocenie Izby, uniemożliwia lub utrudnia właściwe zarządzanie pasem drogowym, a w tym także ustalanie zajętości pasa drogowego.

Izba ma na względzie fakt, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań w tym zakresie, a dokonanie regulacji prawnej nieruchomości zajętych pod drogi w warunkach rozdrobnienia gruntów, zróżnicowanej ich ewidencji oraz trudności z ustaleniem właścicieli poszczególnych działek jest czasochłonne i kapitałochłonne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że bez dokładnych informacji o przebiegu granic pasa drogowego zarządca drogi nie może prawidłowo realizować swoich obowiązków określonych w art. 20, art. art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy o drogach publicznych¹.

NIK pozytywnie ocenia podjęte działania w celu wyznaczenia granic pasa drogowego, a w szczególności zakupienie i uruchomienie systemu ewidencji dróg i infrastruktury miejskiej eDIOM.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację ewidencjonowania wniosków o zajęcie pasa drogowego w systemie ewidencji elektronicznej „TEKA”. Na podstawie stosownych wniosków rejestrowano decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego oraz wymierzające opłaty w oparciu o stawki ustalone uchwałami Rady Miasta Krakowa. Ewidencja tych decyzji była prowadzona na bieżąco, a zestawienia danych o należnościach, po uprawomocnieniu się decyzji, przekazywane były do Działu Finansowo-Księgowego wraz z dokumentami źródłowymi.
3. NIK także pozytywnie ocenia przestrzeganie obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego przez umieszczenie reklamy, obiektu handlowego, lub na przeprowadzenie robót niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi, a także w związku z koniecznością usunięcia awarii. ZIKiT stosował wewnętrzne procedury przeprowadzania weryfikacji wniosków. Kontrola NIK, po zbadaniu dokumentacji dotyczącej wydania 46 decyzji stwierdziła, że wnioski były prawidłowo wypełnione, a także przestrzegano wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

na zajęcie pasa drogowego². Decyzje były wydawane niezwłocznie po przyjęciu wniosków.

Dokumentacja zawierała adnotacje o dokonanych uzgodnieniach sposobu zabezpieczenia terenu, a także adnotacje o przeprowadzonej ocenie wpływu reklamy na stan techniczny drogi oraz na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zajmujący pas drogowy zawiadamiał ZIKiT o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności. Na tej podstawie dokonywane były odbiory zajmowanego odcinka pasa. Protokoły odbioru były sporządzane w okresie 1-3 dni od daty zgłoszenia robót do odbioru.

4. Negatywna ocena dotyczy jednak braku monitorowania zajętości pasa drogowego. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że tak Sekcja Handlu i Reklam jak i Sekcja Rozkopów i Wjazdów nie prowadziły nadzoru nad zdarzeniami polegającymi na umieszczaniu bez wcześniejszego zezwolenia zarządcy drogi szyldów i reklam oraz prowadzeniu robót w pasie drogowym. Wprawdzie prowadzono „Książkę interwencji”, ale dokumentacja nie obejmowała adnotacji o przeglądzie pasa drogowego, a także nie wykazywała przypadków zajmowania pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

Na brak skuteczności nadzoru nad zajętością pasa drogowego wskazują wyniki dokonanych przez NIK oględzin wybranych odcinków dróg m. Krakowa. Ustalono, że na 233 udokumentowane przypadki ich umieszczenia, tylko 32 reklamy (szyldy) posiadały zezwolenie ZIKiT, natomiast 2 szyldy reklamowe umieszczone były bez ważnego zezwolenia (ul. Grodzka). W przypadku stwierdzonych blisko 170 reklam i szyldów na ul. Floriańskiej, Grodzkiej, Szpitalnej i Mikołajskiej, umieszczonych tam bez zezwolenia zarządcy drogi, dopiero w toku kontroli NIK rozpoczęto ich zaewidencjonowanie, do czego zobowiązywała uchwała Rady Miasta dotycząca granic Parku Kulturowego oraz formy, treści i zasad rozmieszczania reklam.

Ustalenia kontroli NIK wykazały ponadto, że Sekcja Rozkopów i Wjazdów nie dokonywała w toku prowadzonych robót w pasie drogowym weryfikacji ich zakresu jak i powierzchni zajętego pasa drogowego. W 2 w przypadkach, ujawnionych przez NIK, rozbieżności pomiędzy wnioskiem, a stanem faktycznym za zajęcie pasa drogowego z przekroczeniem warunków określonych w stosownych decyzjach zostały wymierzone kary w łącznej wysokości 10 318 zł. Ponadto, Izba zauważa, że jeszcze w toku kontroli NIK zostały podjęte działania w celu zinwentaryzowania, stwierdzonych podczas

² Dz. U. Nr 140, poz. 1481

ogłędzin NIK, 147 nośników reklamowych i wystąpienia do ich właścicieli o usunięcie z pasa drogowego pod rygorem wszczęcia postępowania administracyjnego. Izba negatywnie ocenia przyjętą praktykę, która po zidentyfikowaniu nielegalnego zajęcia pasa drogowego prowadzi do poinformowania zajmującego pas o fakcie bezprawnego zajęcia bez równoczesnego wszczynania postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary za takie zajęcie. Przyjęta praktyka koliduje z postanowieniami art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych i skutkuje zaniechaniem dochodzenia należności budżetowych.

Izba odnosząc się do wyjaśnień Pani Dyrektor dotyczących niejednorodnego kwalifikowania zajętości pasa drogowego przez orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, iż po każdym udokumentowanym stwierdzeniu nielegalnego zajęcia pasa drogowego należy wszcząć postępowanie administracyjne, w toku którego zarządca drogi jest zobowiązany wypracować rozstrzygnięcie zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych, także przy uwzględnieniu definicji pojęcia reklamy, ujętej w art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych.

5. NIK negatywnie ocenia brak skutecznych działań zmierzających do usunięcia z rejonu Ronda Mogilskiego 4 wielkopowierzchniowych tablic reklamowych, umieszczonych na terenie byłej inwestycji dotyczącej przebudowy tego Ronda. Umieszczone w październiku 2007 r. u zbiegu ulic Lubomirskiego i Prażmowskiego, miały być, zgodnie z porozumieniem z 2002 r., przeniesione poza teren budowy, na inne miejsce wskazane przez Miasto Kraków. Po zakończeniu inwestycji i ujawnieniu ich usytuowania w marcu 2008 r. przez ówczesny Zarząd Dróg i Transportu w Krakowie reklamy te nie zostały usunięte pomimo wezwań kierowanych do ich właściciela - firmy Media Billboard, sp. z o.o. w Krakowie oraz sygnatariusza porozumienia - spółki Chopin.

Izba zwraca uwagę na treść art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, iż zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej, co powinno skutkować pobieraniem opłat z tego tytułu. W przypadku umieszczenia reklamy bez zezwolenia zarządcy drogi, w myśl art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, powinna zostać naliczona kara. Zgodnie z wyliczeniem ZIKiT, od czasu ujawnienia reklam i wezwania do ich usunięcia kara naliczona za nielegalne umieszczenie ww. tablic reklamowych winna wynieść 3 576 672 zł.

6. Kontrola NIK stwierdziła, że wg stanu na 31 maja 2011 r. zaległości z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego 5 wybranych podmiotów (Enion S.A., MPWiK, Cityboard Media,

Karpacka Spółka Gazownicza, City Serwice) wynosiły łącznie 1 392 490 zł (667 decyzji), w tym z okresu sprzed 2009 r. 306 504 zł, z 2009 r. 115 808 zł, z 2010 r. 388 821 zł. W odniesieniu do 13 decyzji na łączną kwotę 95 346 zł nie określono w systemie terminu płatności. W stosunku do wykazanych zaległości w systemie „FAKIR” nie naliczono odsetek, a także odpowiednie służby nie prowadziły działań windykacyjnych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w badanym okresie wysłano do dłużników ZIKiT tylko 30 upomnień na łączną kwotę 301.568,20 zł. Jednocześnie, w tym okresie wystawiono w stosunku do dłużników zaledwie 18 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 76.143,50 zł. Izba zwraca uwagę, że wykazywane w ewidencji, wg stanu na 31 grudnia 2010 r., (po zamknięciu kont i sporządzeniu bilansu) zaległości z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego wynosiły 11 312 972 zł i były wyższe od zaległości za 2009 r. o 352 424 zł. Wg stanu na 31 marca 2011 r. zaległości wynosiły 11 167 332 zł. W ocenie NIK, działania zmierzające do wyegzekwowania zaległych opłat były nieproporcjonalne w stosunku do wykazywanych kwot zaległości.

W ocenie Izby, ZIKiT – jako wierzyciel należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego - nie realizował postanowień rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³, a w szczególności nie prowadził systematycznej kontroli zapłaty zobowiązań pieniężnych, a także w terminach określonych w przepisach nie wysyłał upomnień i nie wystawiał tytułów wykonawczych do wszystkich podmiotów zalegających z wniesieniem opłat z tytułu zajęcia pasa drogowego.

7. NIK negatywnie ocenia prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów budżetowych w rozdziale 75618, dotyczących opłat za zajęcie pasa drogowego oraz odsetek z tytułu nieterminowo płaconych należności. Wskutek braku prawidłowego powiązania systemu elektronicznego „TEKA” z systemem finansowo-księgowym „FAKIR” oraz braku skutecznego nadzoru nad wprowadzaniem danych do systemu, dopuszczono w latach 2009 – 2011 (I kwartał) do istotnych opóźnień w ewidencjonowaniu należności oraz odsetek z tego tytułu.

W szczególności, dnia 21 kwietnia 2011 r. NIK ustaliła m.in., że 297 decyzji (z wymiarem ponad 3 000 zł) zaewidencjonowano bez określenia terminu płatności, co uniemożliwiało wyliczanie odsetek od należności przeterminowanych. Spośród

³ Dz. U. Nr 137 poz. 1541 ze zm.

145 zbadanych wrywkowo należności powyżej 3 000 zł na łączną kwotę 3 851 707 zł z tytułu wydanych decyzji na zajęcie pasa drogowego aż 76 % nie zostało uregulowanych, mimo, iż ok. 38 % stanowiły decyzje wydane jeszcze w 2009 r. Ponadto kontrola NIK stwierdziła, że dopiero w dniu 21 kwietnia 2011 r. dokonano korekty podwójnego zaksięgowania decyzji z 2010 r. na łączną kwotę 412 088,38 zł.

Przeprowadzona w dniu 25 czerwca 2011 r. symulacja działania systemu FAKIR potwierdziła nieprawidłowe ewidencjonowanie poszczególnych zdarzeń dotyczących opłat za zajęcie pasa drogowego, bowiem system ten nie uwzględniał salda należności rozliczonych, nie wykazywał terminów zapłaty i nie naliczał salda odsetek od nieterminowych płatności. Wykazywane saldo zaległości w kwocie 12 170 946 zł, nie uwzględniało kwoty zapłaconych należności w kwocie 4 347 686 zł, a w baza danych zawierała 16 433 decyzji nieskojarzonych z płatnościami za zajęcia pasa drogowego.

8. Szczegółowa kontrola wykazała, że w badanym okresie nie ujęto w księgach rachunkowych wszystkich przychodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego, dotyczących danego roku obrotowego, co naruszało przepisy art. 6 i art. 20 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. M.in. w dniach 29 stycznia, 1 lipca i 1 października 2010 r. w dzienniku księgi głównej zaksięgowano 8 783 decyzje wydane w 2009 r. na kwotę 10 411 000 zł. NIK stwierdziła, że opóźnienia w ewidencji księgowej sięgały aż II kwartału 2009 r. Konto księgi głównej nie zawierało zapisów o zdarzeniach w ujęciu systematycznym i nie dokonywano ich w chronologicznej kolejności, co naruszało art. 15 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Między innymi decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego wydane w 2009 r. zaksięgowano w pozycjach 1 – 5 429 dziennika pod datą 29 stycznia 2010 r., w pozycjach 5 430 – 5 454 zaksięgowano takie decyzje pod datą 1 października 2010 r., a od pozycji 5 455 ponownie księgowano decyzje z datą 29 stycznia 2010 r.

Za prowadzenie ewidencji należności z tytułu zajęcia pasa drogowego odpowiedzialność ponosiła p. Iwona Czernecka – Główna Księgowa ZIKiT, natomiast odpowiedzialność za nadzór, a także za kontrolę zarządczą ponosi Pani Dyrektor.

9. NIK negatywnie ocenia rzetelność sporządzanych sprawozdań budżetowych o należnościach Rb-27S i Rb-N za okres 2009 r., 2010 r. i I kwartał 2011 r. oraz sprawozdań finansowych, tj. bilansu i rachunku zysków i strat za 2010 r. Dane zawarte

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

w tych sprawozdaniach nie były zgodne z danymi odpowiednich kont syntetycznych i analitycznych.

W szczególności NIK wykazała, że wskutek niekompletnej i nierzetelnej ewidencji należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w 2010 r. kwota należności zawarta w sprawozdaniach budżetowych w rozdziale 75618 wynosiła 13 253 273 zł i była niższa od kwoty wynikającej z podsumowania kont analitycznych o 965 989 zł. Dotyczyło to tylko należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego. M.in. w rozdziale 75618 § 0910 tego sprawozdania nie ujęto odsetek na kwotę 1 743 954 zł.

Podobnie w ww. sprawozdaniach budżetowych za I kwartał 2011 r. należności w rozdziale 75618 wynosiły 13 003 872 zł i były niższe od stanu kont analitycznych o 1 964 923 zł, w tym m.in. w § 0490 o 478 788 zł i § 091 o 1 728 151 zł. W przypadku ww. sprawozdań budżetowych Rb-27S odsetki od należności za zajęcie pasa drogowego zostały ujęte w § 0920 zamiast w § 0910.

Ponadto, Izba zwraca uwagę na różnicę w wysokości 607 317,96 zł, jaka wystąpiła pomiędzy ewidencją analityczną do konta 221, przeznaczonego do ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych za 2010 r. (wykazywana kwota 17 100 372,32 zł), a zestawieniem obrotów i sald na koncie 221 str. Wn, na którym zarejestrowano należności w łącznej kwocie 17 707 690,28 zł za ten rok budżetowy.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu sukcesywnego doprowadzenia do uregulowania stanu prawnego gruntów pod drogami i wyznaczenia granic pasa drogowego dla zarządzanych dróg.
2. Wykorzystywanie okresowych przeglądów dróg do zaewidencjonowania przypadków zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy oraz do wszczynania postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary.
3. Wszczęcie postępowań administracyjnych obejmujących ujawnione w toku kontroli NIK przypadki nielegalnego zajęcia pasa.
4. Okresowe sprawdzanie przestrzegania warunków określonych w decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót.
5. Niezwłoczne uzupełnienie ewidencji finansowo-księgowej należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego oraz nałożonych z tego tytułu kar oraz bezzwłoczne

wszczęcie postępowań windykacyjnych zaległości nieuregulowanych w wyznaczonym terminie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań. Ponadto, Izba wnosi o poinformowanie o uzyskanych korzyściach finansowych z tytułu opłat oraz wyegzekwowanych kar za nielegalne zajmowanie pasa drogowego na drogach poddanych oględzinom w toku przedmiotowej kontroli.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie wniosków, ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. *Adresat*
2. *Akta kontroli*