



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2011 r.

**Pani
Teresa Kuchnia
Dyrektor Gminnego Zarządu Dróg
w Wieliczce
ul. Limanowskiego 32
32-020 Wieliczka**

P/11/140
LKR-4101-02-03/2011

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.), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła w Gminnym Zarządzie Dróg w Wieliczce kontrolę w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2009 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym przez Panią Dyrektora w dniu 6 lipca 2011 r. oraz omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 19 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Zarządu w zakresie wymierzania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego. Nieprawidłowości polegały na: nieustaleniu przebiegu granic pasa drogowego dróg gminnych, braku monitorowania zajętości pasa drogowego, niewszczygnięciu postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia albo z przekroczeniem warunków tego zezwolenia, opóźnieniach w podejmowaniu działań windykacyjnych. Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieuregulowanie stanu prawnego blisko 28% dróg będących w zarządzie GZD. W konsekwencji nie zostały wyznaczone linie graniczne pasa drogowego, co – w ocenie Izby – utrudnia ujawnianie przypadków zajęcia tego pasa.

Izba uwzględnia fakt, że stan taki jest efektem wieloletnich zaniedbań, które – w warunkach rozdrobnienia własności nieruchomości, niedoskonałości ewidencji gruntów oraz trudności z ustaleniem właścicieli poszczególnych działek – wymagają podjęcia szeregu czaso- i kapitałochłonnych przedsięwzięć. Równocześnie należy jednak zauważyć, że brak precyzyjnych informacji o przebiegu granic pasa drogowego znacznie utrudnia zarządcy drogi wykonywanie jego obowiązków, określonych m.in. w art. 20, 22, 29, 29a, 36, 39 i 40 ustawy o drogach publicznych¹.

Informacje dotyczące szerokości i powierzchni pasa drogowego nie są ujmowane w prowadzonych w Zarządzie elektronicznych ksiązkach dróg. Wprowadzie przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.² pozostawiają zarządcom dróg swobodę w tym zakresie, jednak stopniowe uzupełnianie ksiązek o przedmiotowe dane świadczyłoby o rzetelnym podejściu do realizacji swoich zadań.

2. Sposób organizacji Zarządu, warunkujący prawidłowe wykonanie zadań w kontrolowanym zakresie, nie budzi zastrzeżeń. Zadania związane z udzielaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, jak i z pobieraniem opłat z tego tytułu, zostały przypisane do zakresów obowiązków służbowych dwóch inspektorów.
3. Izba ocenia pozytywnie sposób prowadzenia rejestru udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, z podziałem na decyzje w sprawie: prowadzenia robót w pasie drogowym, umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia działalności handlowej oraz zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklam. Dane zawarte w rejestrze umożliwiły właściwe monitorowanie naliczonych opłat oraz kontrolę warunków zajęcia pasa ustalonych w zezwoleniu.
4. Dopiero w trakcie kontroli NIK – w maju 2011 r. – wysłane zostały pierwsze upomnienia w sprawie opłat za zajęcie pasa drogowego, a także sporządzono ewidencję tych upomnień. W dniach 24 i 25 maja 2011 r. wystawiono upomnienia dla 67 zobowiązanych

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

² 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).

na łączną kwotę 10 092 zł, z czego do 57 zobowiązanych na kwotę 5 524 zł, na którą składały się zobowiązania sprzed 2011 r. Izba uwzględnia fakt, że Zarząd rozpoczął swoją działalność z początkiem 2011 r., ale zwraca uwagę na przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³:

- § 2, stosownie do którego wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych,
- § 3 ust. 1, stanowiący, że jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.

5. W GZD nie zorganizowano systemu zbierania informacji o nielegalnym zajęciu pasa drogowego. Danych takich nie zapewniały okresowe przeglądy dróg gminnych, brak bowiem w dokumentacji przeglądów jakichkolwiek informacji o monitorowaniu zajęcia pasa drogowego. Również wskazane w wyjaśnieniach Pani Dyrektor źródła zewnętrzne (Straż Miejska, Policja, wydziały Urzędu Miasta i Gminy Wieliczka) pozostawały jedynie źródłami potencjalnymi, w praktyce bowiem – w sposób udokumentowany – nie spowodowały podjęcia przez Zarząd działań w przedmiotowym zakresie.

Pozytywnie należy ocenić praktykę (zapoczątkowaną jeszcze w Urzędzie Miasta i Gminy Wieliczka) pisemnego informowania Straży Miejskiej w Wieliczce o udzielonych zezwoleniach na prowadzenie okazjonalnej działalności handlowej oraz wnioskowania o przeprowadzenie kontroli przestrzegania warunków tych zezwoleń.

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Analiza 85 wniosków w sprawie uzyskania takiego zezwolenia, które zostały przyjęte bez uwag, wykazała, że naruszone zostały wymogi rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁴:

- w 15 wnioskach (17,6%) nie podano powierzchni zajętego pasa drogowego (§ 1 ust. 2 pkt 3);
- w 7 wnioskach (8,2%) nie podano planowanego okresu zajęcia pasa (§ 1 ust. 2 pkt 4);

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. Nr 140, poz. 1481).

- do 42 wniosków (49,4%) nie dołączono szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego (§ 1 ust. 3 pkt 1); z wymienionych 42 wniosków 38 dotyczyło działalności handlowej, przy czym do 20 z nich dołączono odrębny szkic wnioskodawcy;
 - do 12 wniosków – z 18 dotyczących prowadzenia robót w pasie drogowym (66,7%) – nie dołączono ogólnego planu orientacyjnego w skali 1:10000 lub 1:25000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego (§ 1 ust. 5 pkt 1);
 - do 8 wniosków – w 9 przypadkach, w których to było wymagane (88,9%) – nie dołączono informacji o sposobie zabezpieczenia robót – w sytuacji gdy nie jest wymagany projekt organizacji ruchu (§ 1 ust. 5 pkt 1);
 - do 6 wniosków – z 20 dotyczących umieszczenia obiektu w pasie drogowym (30,0%) – nie dołączono oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub o zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej (§ 1 ust. 5 pkt 2); w sprawach tych brak również udokumentowania informacji o skorzystaniu przez inwestora z możliwości wyboru, jaką stwarza przepis art. 29a ust. 3 ustawy Prawo budowlane⁵.
7. Kontrola ujawniła, że 17 decyzji zezwalających na prowadzenie w pasie drogowym działalności handlowej (tj. 36,2% decyzji z 47 analizowanych) odbiegało w swych rozstrzygnięciach od wniosków stron w zakresie powierzchni zajętego pasa drogowego i/lub okresu zajęcia pasa. W dokumentacji żadnej z nich ta rozbieżność nie została uzasadniona. Tym samym naruszona została zasada pisemności postępowania, określona w art. 67 i art. 72 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶.
8. Do nieprawidłowości związanych z wydawaniem decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego należy również zaliczyć równoległe wydawanie decyzji (z tą samą datą) zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót z decyzjami zezwalającymi na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń obcych (w wyniku przeprowadzonych robót). W ocenie NIK praktyka taka nie uwzględnia potrzeby

⁵ Przepis ten stwarza inwestorowi prawo wyboru procedur związanych z wykonaniem przyłączy (elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych) – na podstawie zgłoszenia albo też bez konieczności dokonywania jakichkolwiek czynności przed organem administracji architektoniczno-budowlanej – art. 29a ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

uprawomocnienia się decyzji lokalizacyjnej, a także nie pozwala na jednoznaczne określenie daty umieszczenia urządzenia obcego w pasie drogowym (a tym samym – okresu pobierania opłaty), szczególnie w przypadku robót długotrwałych.

9. Izba nie wnosi uwag do terminowości rozpatrywania wniosków o lokalizację obiektów w pasie drogowym. Analiza spraw zakończonych wydaniem w 2011 r. 22 takich decyzji wykazała, że nastąpiło to w terminie od 9 do 30 dni dnia złożenia wniosków.
10. Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie z wymogami art. 40 ust. 5 i 6 ustawy o drogach publicznych oraz ze stawkami określonymi w uchwale nr XXXII/219/2004 Rady Miejskiej w Wieliczce z 27 października 2004 r., zmienionej uchwałą nr XXXIV/255/2004 z 22 grudnia 2004 r. Tylko w trzech spośród analizowanych 85 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego stwierdzono drobne pomyłki przy ustalaniu wysokości opłaty⁷. W żadnym z analizowanych przypadków nie stwierdzono odstępstw od obowiązujących stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.
11. W kontrolowanym okresie, tak w Urzędzie Miasta i Gminy Wieliczka (do końca 2010 r.), jak i w GZD (od początku 2011 r. do czasu kontroli), nie stwierdzano przypadków zajęcia pasa drogowego z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych. Rzetelność postępowania w tym zakresie budzi zastrzeżenia, oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK ujawniły bowiem siedem przypadków umieszczenia w pasie drogowym reklam bez wymaganego zezwolenia. Oznacza to, że okresowe przeglądy dróg były wykonywane nierzetelnie – nie dokumentowano podczas nich przypadków zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, remontem, przebudową i utrzymaniem dróg. Izba zwraca również uwagę, że ustawa o drogach publicznych nie przewiduje trybu upominania właścicieli nielegalnych reklam, o którym wzmiankowała Pani Dyrektor w swoich wyjaśnieniach. Artykuł 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych jednoznacznie zobowiązuje Zarząd do wszczynania postępowań administracyjnych w celu naliczenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W przypadku wymienionych siedmiu reklam kara wyniosłaby – tylko za jeden dzień – ok. 350 zł. Równocześnie należy jednak wskazać, że problem nielegalnego umieszczenia reklam w pasie drogowym dróg gminnych został uregulowany w zarządzeniach Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z 2 września 2009 r.:

⁷ Decyzje: WGK-5548?DP/uo/4/10 z 11 lutego 2010 r. (zawyżenie opłaty), GZD-6883/DP/uo/3/11 (zawyżenie) i GZD-6883/DP/uo/4/11 (zaniżenie) z 7 stycznia 2011 r. W żadnej z decyzji zawyżenie/zaniżenie nie przekroczyło kwoty 2 zł.

- nr 124/2009 w sprawie powołania Zespołu ds. nadzoru reklam oraz ochrony przestrzeni zabytkowego obszaru Wieliczki,
 - nr 125/2009 w sprawie ustalenia procedur umieszczania reklam na terenie gminy.
12. Analiza trzech przypadków ustalenia i pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg nie wykazała nieprawidłowości.
13. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt zwiększenia liczby dokonywanych odbiorów w przypadku wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót. O ile w 2010 r. protokoły odbioru zostały sporządzone tylko w odniesieniu do 45% skontrolowanych decyzji, to w I kw. 2011 r. – w odniesieniu do wszystkich objętych badaniem.
14. Z dokumentacji przejętej w dniu 31 stycznia 2011 r. z Urzędu Miasta i Gminy Wieliczka wynika, że do końca 2010 r. w Urzędzie nie egzekwowano należności gminy z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego. Zważywszy na powyższe, a także na nierzetelność danych ujętych w tej dokumentacji, NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania nałożonych opłat, w tym pochodzących z lat 2008–2010. W ich rezultacie do dnia 10 czerwca 2011 r. zobowiązani, którym wysłano upomnienia, wpłacili kwotę 6 565 zł (z 10 092 zł objętych upomnieniami).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg.
2. Ewidencjonowanie przypadków zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia i naliczanie kar pieniężnych po stwierdzeniu takich sytuacji.
3. Kontynuowanie działań zmierzających do windykacji zaległych należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje na przedstawienie przez Panią Dyrektor, 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.

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

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się – zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.

Otrzymują:

- 1. Adresat*
- 2. Akta kontroli*