



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan  
Jacek Gryga  
Dyrektor Generalnej Dyrekcji  
Dróg Krajowych i Autostrad  
Oddział w Krakowie  
ul. Mogilska 25  
31-542 Kraków**

P/11/140  
LKR-4101-02-04/2011

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 1 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 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie, zwaną dalej „Oddziałem GDDKiA”, kontrolę w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w województwie małopolskim w latach 2010 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana Dyrektora w dniu 17 czerwca 2011 r. oraz omówione podczas narady pokontrolnej w dniu 5 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie stosownie do art. 60 ustawy o NIK przesyła niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w badanym okresie. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności braku uregulowania stanu prawnego ponad połowy dróg będących w zarządzie Oddziału oraz niewszczywanie postępowania administracyjnego po zidentyfikowaniu nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczególne:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego ponad połowy dróg będących w zarządzie Oddziału GDDKiA. W konsekwencji nie zostały wydzielone linie graniczne pasa drogowego, co w ocenie Izby, utrudnia lub uniemożliwia ustalenie zajętości pasa drogowego. Izba pozytywnie ocenia podejmowane działania w celu uregulowania praw własnościowych nieruchomości zajętych pod remontowane drogi, a także oznakowanie granic pasa drogowego na wyremontowanym odcinku drogi krajowej nr 94 za m. Olkusz (od 291+874 do 295+488), na drodze krajowej nr 94 na odcinku Kraków – Targowisko i na drodze krajowej nr 4 na odcinku Targowisko – granica województwa małopolskiego (z wyłączeniem miejscowości Łapczyca).

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 alokacji granic pasa drogowego Oddział GDDKiA nie może prawidłowo realizować swoich obowiązków określonych w art. 20, art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy o drogach publicznych<sup>1</sup>.

2. NIK pozytywnie ocenia zobowiązanie poszczególnych pracowników Oddziału GDDKiA, w ich zakresach czynności, do realizacji zadań z obszaru naliczania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego oraz ich egzekwowania.

Izba także pozytywnie ocenia organizację przeglądów dróg będących w zarządzie Oddziału GDDKiA. Pracownicy Rejonów codziennie dokonywali objazdy autostrady i drogi ekspresowej (minimum 2 razy dziennie) oraz dróg klasy GP (minimum 1 raz dziennie). Objazdy pozostałych dróg (klasy G) były dokonywane 2 razy w tygodniu. Wytyczne w sprawie objazdów dróg krajowych zawarto w Zarządzeniu nr 21 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 22 sierpnia 2007 r., zgodnie z którym, celem objazdów jest m.in. kontrola dróg pod względem stanu technicznego wszystkich elementów pasa drogowego. Nadmienić należy, że wszystkie analizowane zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zostały stwierdzone przez pracowników Rejonów w trakcie objazdów dróg.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

W trakcie oględzin, przeprowadzonych w toku kontroli NIK, stwierdzono 4 przypadki naruszenia pasa drogowego w postaci: zasypania gruzem rowu znajdującego się przy drodze krajowej nr 79 w m. Młoszowa w km 376+480, postawienia dwóch reklam informujących o wjeździe do obiektu hotelowo-restauracyjnego na drodze krajowej nr 94 w m. Jerzmanowice w km 315+280 oraz reklamy umocowanej na słupie energetycznym stojącym na chodniku na drodze krajowej nr 79 w m. Krzeszowice w km 366+560. W dwóch pierwszych przypadkach sprawy o przywrócenie pasa drogowego do stanu poprzedniego były w toku, natomiast w przypadku reklamy w Krzeszowicach Stanisław Pletnia – Kierownik Rejonu w Krakowie zapowiedział podjęcie działań skutkujących przywróceniem pasa drogowego do poprzedniego stanu używalności.

3. Izba pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań zmierzających do wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z prowadzeniem robót, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego.

Podstawą wszczęcia badanych postępowań były złożone wnioski zawierające załączniki wymagane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>2</sup>. NIK nie stwierdziła stosowania odstępstw od obowiązujących wymogów. W sprawach o zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzenia infrastruktury lub obiektu niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego Oddział GDDKiA wydawał dwie decyzje administracyjne: decyzję zezwalającą na lokalizację urządzenia/ obiektu (art. 39 ust. 3 ustawy z z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>3</sup>) oraz decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzenia/obektu (art. 40 ust.1 ustawy o drogach publicznych). Przy rozpatrywaniu wniosków o lokalizację złożonych po 17 lipca 2010 r. zachowywano 65-dniowy termin wskazany w art. 39 ust.3b ustawy o drogach publicznych.

4. Izba negatywnie ocenia przyjętą praktykę, która po zidentyfikowaniu nielegalnego zajęcia pasa drogowego prowadziła 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

---

<sup>2</sup> Dz. U Nr. 140, poz. 1481.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

zaniechaniem dochodzenia należności Skarbu Państwa w odniesieniu do tych podmiotów, które przywróciły pas do poprzedniego stanu użyteczności.

5. W przypadkach konieczności zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii, po jej zgłoszeniu przez uprawniony podmiot wydawano decyzję zezwalającą na zajęcie pasa na ściśle określony czas, w której określano warunki tego zajęcia.

Oddział GDDKiA przestrzegał ustawowego zakazu umieszczania reklam poza terenem zabudowanym (z wyłączeniem parkingów). W kontrolowanym okresie wydano 3 decyzje zezwalające na umieszczenie tzw. witaczy przy wjeździe do Gminy Raba Wyżna i 1 decyzję zezwalającą na lokalizację tablic informacyjnych Małopolskiego Systemu Informacji Turystycznej w pasie drogowym na terenie 18 parkingów będących w zarządzie Oddziału GDDKiA. Odmawiając zgody na lokalizację reklam w pasie drogowym zwracano przede wszystkim uwagę na negatywny wpływ reklamy (jej treści, wyglądu) na bezpieczeństwo ruchu drogowego poprzez odwracanie uwagi kierowców od stanu drogi, jej oznakowania i organizacji ruchu.

6. Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane w prawidłowej wysokości, według stawek określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad<sup>4</sup>. Nie stwierdzono stosowania odstępstw ani ulg od obowiązujących stawek.
7. Izba nie wnosi uwag do prawidłowości wymierzonych kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. W kontrolowanym okresie wydano 31 decyzji nakładających kary za nielegalne zajęcie pasa na łączną kwotę 160,8 tys. zł, z czego 61,3 % kar dotyczyło umieszczenia reklam<sup>5</sup>. We wszystkich przypadkach wysokość nałożonych kar stanowiła 10-krotność opłaty należnej za zezwolenie na zajęcie pasa.
8. Izba pozytywnie ocenia działania podjęte przez Oddział GDDKiA zmierzające do zwiększenia efektywności windykacji należności. Zarządzeniem Nr 66 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 24 listopada 2009 r. wprowadzono procedurę windykacji należności z tytułu m.in. opłat i kar wynikających z ustawy o drogach publicznych. Monitorowanie wpływu należnych opłat i kar za zajęcie pasa

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 1369

<sup>5</sup> Dwie decyzje zostały uchylone, a w stosunku do trzeciej stwierdzono jej nieważność z uwagi na wadę prawną w zakresie ustalonej osoby zobowiązanej do usunięcia reklamy.

oraz prowadzenie spraw windykacyjnych powierzono pracownikowi Wydziału Finansowo-Księgowego. We wskazanym Wydziale prowadzono podręczne wykazy wydanych przez Oddział GDDKiA decyzji (dla opłat i dla kar) oraz ewidencję wysłanych upomnień w sprawie opłat i kar umożliwiające kontrolę terminowości dokonywanych wpłat.

Egzekucja należności pieniężnych prowadzona była zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>6</sup>, jednak w toku kontroli stwierdzono 8 przypadków opóźnienia przy wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Wszystkie dotyczyły braku wpłat za lata 2009-2010 (3 sprawy) i za 2010 r. (5 spraw) wynikających z decyzji wieloletnich wydanych w latach 2005-2009. Upomnienia w ww. sprawach zostały doręczone w okresie od 22 marca do 6 października 2010 r., a tytuły wykonawcze wystawione w okresie od 2 czerwca do 15 listopada 2010 r. W dniu rozpoczęcia kontroli NIK postępowania te trwały, a suma kwot należności głównej wyniosła blisko 1 673 zł).

9. Izba pozytywnie ocenia sposób dokonywania odbioru zajmowanego pasa drogowego. Odbiór był dokonywany komisyjnie z udziałem przedstawicieli Oddziału GDDKiA, przedstawiciela inwestora i wykonawcy robót, w dniu wskazanym w decyzji zezwalającej na zajęcie pasa, po przeprowadzeniu wizji lokalnej. W protokole stwierdzano m.in., że roboty wykonano zgodnie z warunkami zawartymi w decyzji, a pas drogowy został przywrócony do stanu pierwotnego, co potwierdzono w trakcie przeprowadzonych oględzin. Stwierdzenie usterek skutkowało nakazaniem wykonania robót poprawkowych w wyznaczonym terminie, które również odbierano komisyjnie. W przypadku robót wykonywanych wieloetapowo protokół odbioru zawierał potwierdzenie wykonania każdego etapu.

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

1. Kontynuowanie działań zmierzających do wyznaczenia geodezyjnego i trwałego oznaczenia w terenie granic pasa drogowego zarządzanych dróg krajowych.
2. Podjęcie stosownych działań w sprawie nielegalnego zajęcia pasa drogowego drogi krajowej nr 79 w m. Krzeszowice w km 366+560.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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, Panu Dyrektorowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków 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*