



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Dariusz Reško
Burmistrz Krynicy-Zdroju
ul. Kraszewskiego 7
32-380 Krynica-Zdrój**

P/11/140
LKR-4101-02-05/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku 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 Urzędzie Miejskim w Krynicy-Zdroju, zwanym w dalszym ciągu wystąpienia „UM”, kontrolę pobierania przez UM opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 2 czerwca 2011 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej w dniu 7 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pobieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego w badanym okresie. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: braku wyznaczenia granic pasa drogowego dla dróg gminnych, nieprzestrzegania obowiązujących przepisów przy rozpatrywaniu wniosków o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego, braku wymaganych dokumentów uzasadniających wydanie decyzji na zajęcie pasa drogowego, skuteczności kontroli zajętości pasa drogowego, upomnień adresowanych do podmiotów zalegających z opłatą. Wyrażoną powyżej ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego działek gruntowych, na których zostały usytuowane drogi przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r.

przez Gminę. 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 stanu prawnego gruntów, zajętych pod drogi. Izba w swej ocenie uwzględnia fakt, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejściem dróg przez Gminę, 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. NIK zwraca uwagę, że bez dokładnych informacji o alokacji pasa drogowego Gmina 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 publicznych¹.

Ponadto kontrola NIK stwierdziła, że na terenie Gminy było ogółem 445 dróg gminnych o długości 265,1 km, natomiast do dróg publicznych zakwalifikowano dotychczas zaledwie 51 dróg o długości 33,4 km, z tego w mieście 39 dróg o długości 25,3 km.

2. NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeganie zasady legalności przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Spośród 46 decyzji objętych kontrolą, aż 42 wydane zostały z naruszeniem przepisów wykonawczych do ustawy o drogach publicznych, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego², zwanego dalej „rozporządzenie RM”, za co odpowiedzialność ponoszą wydający (z up. Burmistrza): 36 decyzji dyrektor Wydziału Architektury, Inwestycji i Środków Pomocowych p. Jacek Oleksa, 1 decyzję ówczesna Sekretarz Gminy p. Róża Stec, a także ówczesny Burmistrz Krynicy-Zdroju p. Emil Bodziony, który wydał 5 decyzji. Odpowiedzialność ponosi także podinspektor Tomasz Kowalski, który rozpatrywał wnioski i przygotowywał projekty tych decyzji.

Nieprawidłowości polegały na pozytywnym rozpatrywaniu wniosków, mimo iż nie spełniały one wymogów § 1 ww. rozporządzenia, gdyż nie zawierały wymaganych danych, a przede wszystkim nie załączono do nich dokumentów, o których mowa w cytowanym wyżej rozporządzeniu, ani też akta poszczególnych spraw nie zawierały żadnej wzmianki wskazującej na miejsce przechowywania tych dokumentów, bądź ich oczywistej zbędności. Przykładowo:

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

² Dz. U. Nr 140, poz. 1481

- w szczegółowych planach sytuacyjnych, załączonych do 35 wniosków, wnioskodawca nie zaznaczał granic i nie podał wymiarów planowanej powierzchni, wbrew postanowieniom § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia RM,
- 28 decyzji wydano na prowadzenie robót w pasie drogowym, pomimo, że do wniosku nie załączono ogólnego planu orientacyjnego w skali 1:10000 lub 1:25000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informacji o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu, wbrew postanowieniom § 1 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia RM. Ponadto do 13 wniosków nie załączono oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub o zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, pomimo wymogu § 1 ust. 5 pkt 2 tego rozporządzenia,
- decyzje, które zostały wydane na prowadzenie robót w jezdni mogły wpływać na ograniczenia w ruchu drogowym albo powodowały wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych, a mimo to do wniosku nie załączono projektu organizacji ruchu, wymaganego przez § 1 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia RM.

Brak wymaganych dokumentów i danych przy wnioskach pracownicy Urzędu wyjaśnili m.in. posiadaną wiedzą nabytą poprzez ustalenia z wizji w terenie, a także dobrą znajomością terenu, pozwalającą na pozytywne rozpatrzenie wniosku. NIK zwraca jednak uwagę, iż przepisy ustawy o drogach publicznych nie zwalniają z obowiązku załączania do wniosku obligatoryjnych dokumentów, a kontrola NIK nie stwierdziła istnienia jakichkolwiek zapisów, notatek, protokołów sporządzonych i podpisanych przez uprawnione osoby, które uzasadniałyby odstępianie od żądania od wnioskodawcy doręczenia określonych tym rozporządzeniem dokumentów. Izba zwraca uwagę, iż ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ nakłada obowiązek sporządzenia zwięzłego protokołu z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67, ust. 1 Kpa). Ponadto, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności (art. 72 Kpa).

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., ustawa zwana w dalszym ciągu „Kpa”

3. NIK negatywnie ocenia wydawanie decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót bez określenia zasad usuwania usterek i wad technicznych, powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego, pomimo obowiązku określonego w § 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia RM.

Decyzje zawierały warunki, na jakich roboty w pasie drogowym miały być prowadzone. Jednak w siedmiu decyzjach powoływano się na dokumenty, których brakowało w aktach sprawy, a także nie znalazła się w nich żadna adnotacja uzasadniająca taki brak. Izba zwraca uwagę Pana Burmistrza na fakt, iż w pięciu z analizowanych przez NIK decyzjach zawarto klauzulę stwierdzającą brak zagrożeń dla ruchu drogowego pod warunkiem prowadzenia prac zgodnie z załączonym planem tymczasowej zmiany organizacji ruchu, przy równoczesnym braku w aktach spraw takich planów, a także adnotacji o ich przemieszczeniu.

4. W okresie objętym kontrolą opłaty za zajęcie pasa drogowego były prawidłowo naliczane i określane decyzjami, za wyjątkiem pięciu decyzji, spośród 56 objętych kontrolą NIK. W dwóch decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego na okres bezterminowy roczna opłata została zawyżona o 81 zł i 60 zł, zaś w trzech decyzjach opłata jednorazowa została zawyżona łącznie o 83 zł. Ponadto kontrola NIK stwierdziła jedną decyzję wydaną w 2008 r. na umieszczenie urządzenia w pasie drogowym na okres bezterminowy, w której określono opłatę roczną w kwocie 10,20 zł, zamiast 20,00 zł, tj. niższą od należnej o 9,20 zł.

Izba zwraca uwagę, że w decyzji ITiSP.7230.1.4.2011 z 14 marca 2011 r., w której określono opłatę jednorazową w kwocie 2 280 zł za zajęcie przez 19 dni pasa drogowego o powierzchni 60 m² ciągu pieszo-jezdni. Wnioskodawca jednak wnosił o zajęcie 45 m² jezdni i 15 m² pobocza, za które należało naliczyć opłatę w kwocie większej od naliczonej o 855 zł. Wprawdzie dyrektor Wydziału Jacek Oleksa wyjaśnił, że przy wyliczaniu opłaty kierował się wynikiem wizji w terenie, to jednak w aktach tej sprawy brak było udokumentowania takiej czynności i uzasadnienia naliczonej opłaty, co było niezgodne z zasadami określonymi w art. 67 i art. 72 Kpa.

5. NIK negatywnie ocenia brak należytej realizacji obowiązków zarządcy drogi w zakresie ochrony dróg publicznych, określonych w art. 20 pkt 10 i 12 ustawy o drogach publicznych. Izba zwraca uwagę na fakt, iż prawną podstawą umieszczenia w pasie drogowym obiektu niezwiązanego z drogą i jej zadaniem, jest zezwolenie zarządcy drogi. Stwierdzono jednak liczne przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego i nie

pobierania z tego tytułu opłat, co skutkowało uszczupleniem dochodów Gminy, należnych na podstawie przedmiotowej ustawy. Brak możliwości precyzyjnego wyznaczenia granic pasa drogowego dla odcinków poddanych oględzinom wskazuje, iż zarządzający drogami Urząd Miasta nie był w stanie właściwie wykonywać ustawowych obowiązków zarządcy dróg. Tylko w jednym przypadku uczestniczący w oględzinach podinspektor Tomasz Kowalski potrafił określić pas drogowy, zajęty na powierzchni 37,5 m² pod pryzmę ziemi. W wyniku oględzin NIK stwierdziła 99 przypadków, mogących stanowić zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia o łącznej szacunkowej powierzchni 570 m². Wykazane w toku tych oględzin ustalenia, wobec braku ustalenia granic pasa drogowego, obejmowały tylko zajęcia takiego terenu, który spełniał funkcję pasa drogowego, z tego:

- pod reklamy i obiekty budowlane 126,83 m² powierzchni, za zajęcie której przysługiwałaby opłata ogółem 144,05 zł za jeden dzień, 52 576,43 zł za rok,
- pod składowane materiały budowlane, ziemię i drewno 444,00 m² powierzchni, za zajęcie której przysługiwałaby opłata ogółem 745,00 zł za jeden dzień.

W dodatkowych wyjaśnieniach, złożonych przez Pana Burmistrza, Izba została poinformowana o tym, że nie wszystkie reklamy opisane w protokole oględzin NIK znajdowały się w pasie drogowym. Izba zwraca jednak uwagę, że w odniesieniu do stwierdzonych w toku oględzin przypadków, nie zostały przedstawione żadne dokumenty uprawdopodobniające całkowite ich wykraczanie poza granice pasa drogowego, a mając na względzie obowiązki wynikające z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, uznaje za uzasadnione wszczęcie postępowań skutkujących ostatecznym rozstrzygnięciem usytuowania obiektów opisanych w protokole oględzin. Ponadto, Izba zwraca uwagę, że wysokość oszacowanych kar tylko za jeden dzień może stanowić łącznie kwotę 8 890 zł (przy założeniu, że wszystkie zajęcia uwzględnione w toku oględzin leżą w pasie drogowym).

Podczas oględzin przeprowadzonych 27 kwietnia 2011 r. stwierdzono przypadek umieszczenia reklamy (0,42 m²) w pasie drogowym na którą wydane zezwolenie straciło ważność z dniem 31 grudnia 2010 r., a do dnia oględzin (przez 117 dni) jej właściciel nie wystąpił z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia i nie dokonał opłaty przysługującej za ten okres w kwocie 73,71 zł. W ocenie NIK, fakt ten wskazuje, iż rejestr wydanych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego nie spełniał swoich funkcji, tj. nie został wykorzystany do monitorowania zajętości pasa drogowego.

6. Kontrola NIK nie stwierdziła, aby w warunkach przywrócenia pasa drogowego zostały określone, zgodnie z wymogiem § 2 ust. 3 pkt 3 przywołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r., zasady usuwania usterek i wad technicznych, powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego. Poza jednym przypadkiem, pracownicy Urzędu stwierdzali fakt przywrócenia odcinka uprzednio zajętego pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności. Izba zwraca jednak uwagę na fakt, iż odbioru dokonywali m.in. pracownicy nieposiadający właściwych kwalifikacji, a w Urzędzie nie wypracowano własnych wewnętrznych procedur uszczegółwiających powinności wynikające art. 20, art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy o drogach publicznych.
7. NIK negatywnie ocenia ustalanie terminów płatności opłat za zajęcie pasa drogowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami, gdyż:
- termin uiszczania opłat rocznych za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej określano do 31 marca każdego roku, zamiast do 15 stycznia, tj. niezgodnie z art. 40 ust. 13 a ustawy o drogach publicznych,
 - przy przypisywaniu należności z tytułu opłat za pierwszy rok umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym nie uwzględniano 14 dniowego terminu na zapłatę od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna,
 - terminy płatności opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam lub prowadzenia robót w pasie drogowym, poza pięcioma przypadkami, określano wskazując w decyzji konkretną datę, tj. niezgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy o drogach publicznych.
8. Do nieprawidłowości w zakresie upomnień przesyłanych do zalegających z opłatami za zajęcie pasa drogowego NIK zalicza:
- stosowanie wzorów druków upomnień niezawierających treści odzwierciedlającej dyspozycje art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴,
 - nieobciążanie zobowiązanego kosztami upomnienia (8,80 zł za jedno upomnienie), przysługujących na podstawie art. 15 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji; w UM łączne niepobrażone koszty upomnień w 2010 r. stanowiły kwotę 140,80 zł, natomiast w 2011 r. (do dnia kontroli) 158,40 zł,

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954, ze zm.

- opóźnienia w wysyłaniu upomnień do zalegających z wpłatą, np. w 2010 r. po raz pierwszy przesłano upomnienia w maju na zaległości powstałe z dniem 16 stycznia 2010 r.

9. NIK nie wnosi zastrzeżeń do naliczania odsetek z tytułu nieterminowego uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego.

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

1. Rozważenie podjęcia działań mających na celu zakwalifikowanie do dróg publicznych wewnętrznych dróg gminnych.
2. Podejmowanie działań zmierzających do wyznaczenie granic pasa drogowego wzdłuż wszystkich dróg publicznych.
3. Określanie zasad usuwania usterek i wad technicznych w ustalanych warunkach przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

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