



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Władysław Gwiazdowski
Dyrektor Zarządu Dróg
Powiatu Krakowskiego
ul. Włóściańska 4
30-138 Kraków**

P/140/11
LKR-4101-02-07/2011

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 Dróg Powiatu Krakowskiego w Krakowie, zwanego dalej „ZDP”, kontrolę w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w województwie małopolskim w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole podpisanym 30 czerwca 2011 r. przez Pana Dyrektora Andrzeja Pałacha i omówionymi na naradzie pokontrolnej w dniu 8 lipca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pobieranie przez ZDP opłat za zajęcie pasa drogowego w badanym okresie. Nieprawidłowości dotyczą stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi powiatowe, przewlekłości postępowania w celu naliczenia kar za zajęcie pasa drogowego, a także braku ewidencji zarządzanych dróg. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego ponad 78% powierzchni działek gruntowych, na których zostały usytuowane drogi przejęte

z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Powiat. Kontrola stwierdziła, że nie zostały wydzielone linie graniczne pasa drogowego, co w ocenie Izby, utrudnia lub uniemożliwia ustalenie zajętości pasa drogowego. Izba ma na względzie, iż regulacją stanu prawnego gruntów zajmuje się Starostwo Powiatowe, a brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejęciem dróg przez Powiat oraz, że dokonanie tej regulacji 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 dróg powiatowych Zarząd nie może prawidłowo realizować swoich obowiązków określonych w art. 20, art. 22, art. 29 i art. 29a oraz art. 36 i art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹.

2. ZDP nie prowadził ewidencji dróg w sposób określony §§ 9 i 10 rozporządzenia 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 tunelom². W 2010 r. nie prowadzono także dziennika objazdu dróg. Przeglądy okresowe dróg ukierunkowane były głównie na sprawdzanie stanu technicznego dróg. Zarząd wprowadził dziennik objazdu dróg dopiero w 2011 r., w którym zobowiązał odpowiednie służby do monitorowania zajętości pasa drogowego, m.in. w celu realizacji obowiązków wynikających z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.
3. NIK pozytywnie ocenia, poza jednym przypadkiem, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego na wniosek stron. Wydane decyzje zezwalające na zajęcia pasa na wniosek stron spełniały wymogi ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego³. Wszystkie zbadane decyzje wydano na podstawie dokonanych uzgodnień w sprawie sposobu zabezpieczenia terenu z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego i projektu czasowej organizacji ruchu w rejonie przewidywanego zajęcia pasa. Wnioski dotyczące uzgodnienia lokalizacji i projektu budowlanego zjazdu, które wpłynęły po dniu 17 lipca 2010 r. były rozpatrywane terminowo.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., zwanej w dalszym ciągu ustawą o drogach publicznych

² Dz. U. Nr 67, poz. 582

³ Dz. U. Nr 140, poz. 1481

NIK ocenia negatywnie wydanie decyzji nr 4R/10 w dniu 22 lutego 2010 r. zezwalającej na zajęcie pasa drogowego na umieszczenie reklam z datą wsteczną niż złożony wniosek, tj. od 1 lutego 2010 r.⁴ Izba podkreśla, że ZDP był zobowiązany wyłącznie na wniosek strony wydawać decyzję w sprawie wyrażenia zgody na zajęcie pasa drogowego, ale jeśli strona umieściła reklamę z datą określoną we wniosku to wtedy, zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 12 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, był zobowiązany wszcząć postępowanie administracyjne w celu naliczenia kary w kwocie 2.032,80 zł.

4. NIK nie wnosi istotnych uwag, poza jednym przypadkiem, do sposobu naliczania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego. ZDP poprawnie naliczała opłaty za zajęcie pasa drogowego, tj. zgodnie z przepisami art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych i stosownymi uchwałami Rady Powiatu w Krakowie. Kontrola NIK nie stwierdziła stosowania indywidualnych odstępstw i ulg od obowiązujących stawek.

Izba negatywnie ocenia wydanie decyzji nr 48DK/10/11 z 7 marca 2011 r., w której przyjęto stawkę zawyżoną w stosunku do obowiązującej o 1zł/m² /dzień, przez co naliczono zawyżoną kwotę kary o 675 zł, którą zwrócono stronie stosowną decyzją korygującą w toku kontroli NIK.

5. Izba negatywnie ocenia przewlekłość działań Zarządu zmierzających do naliczenia kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. Na 100 zbadanych spraw, do dnia zakończenia kontroli NIK w 21 przypadkach, nie wydano decyzji nakładających karę za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia na łączną kwotę 16.921,13 zł oraz nie podejmowano żadnych udokumentowanych czynności administracyjnych, podczas gdy upływ czasu od zakończenia ostatniej czynności w postępowaniu administracyjnym wynosił 1 rok. Stan taki wskazuje na niewłaściwy nadzór nad prowadzonymi postępowaniami, a odpowiedzialność z racji nadzoru ponosi p. Jerzy Franczak Zastępca Dyrektora ZDP. Zgodnie z dodatkowymi wyjaśnieniami, załączonymi do protokołu z narady pokontrolnej, w odniesieniu do analizowanych spraw zostały wydane i przekazane adresatom stosowne decyzje.
6. NIK pozytywnie ocenia pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg. Prowadzący roboty

⁴ Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2006 r. VI SA/Wa 2161/05 decyzję zezwalającą na zajęcie pasów drogowych w celu umieszczenia reklam z datą wsteczną należy uznać za wydanie z rażącym naruszeniem prawa.

zawiadamiali ZDP o tych awariach, a opłaty wymierzano decyzjami administracyjnymi po protokolarnym odbiorze robót na zajęтым odcinku pasa drogowego.

7. Na pozytywną ocenę zasługuje skuteczność egzekwowania nałożonych opłat za zajęcie pasa drogowego. W badanym okresie należne opłaty wyniosły 1.779 tys. zł. ZDP wystosował do kontrahentów 163 upomnienia na kwotę łączną 249,5 tys. zł z czego wyegzekwowano kwotę 236,8 tys. zł (95% ogółu nieterminowych opłat). Naliczone zostały odsetki ustawowe za nieterminowe wnoszenie opłat oraz obciążono strony kosztami wysyłanych upomnień. ZDP stosował procedurę egzekucyjną zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt wystawienia 3 tytułów wykonawczych dla ściągnięcia należności z tytułu opłat i kar na kwotę 1.305 zł dopiero po upływie czasu od 2 miesięcy do 1 roku nie podjętego upomnienia przez stronę. W toku kontroli wystawiono stosowne tytuły wykonawcze.

8. Izba nie wnosi również uwag do stosowanego sposobu odbioru zajmowanych odcinków pasa drogowego i przywracania do stanu poprzedniego użyteczności. Podstawą dokonywania odbioru pasa drogowego po zakończeniu robót stanowiło każdorazowo zawiadomienie telefoniczne o ich zakończeniu dokonywane przez podmiot zajmujący pas drogowy. Komisyjnie dokonywano odbiorów zajmowanego uprzednio odcinka pasa drogowego w terminach uzgodnionych z wykonawcą robót. Z dokonanych odbiorów robót sporządzano protokoły, w których zawierano m.in. informację, że roboty zostały zakończone i odebrane w wyznaczonym decyzją terminie i wydanymi uzgodnieniami, a odcinek pasa drogowego został przywrócony do stanu poprawnego technicznie.

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

1. Podjęcie działań w celu sukcesywnego wyznaczania granic pasa drogowego dla dróg powiatowych.
2. Niezwłoczne wszczynanie postępowania administracyjnego w celu naliczenia kary, w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia.
3. Wprowadzenia wewnętrznej procedury w zakresie dokonywania przeglądów zajętości pasa drogowego, naliczania i egzekwowania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego oraz wszczynania postępowania administracyjnego.

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

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.