



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Grzegorz Stech
Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Krakowie
ul. Głowackiego 56
30-085 Kraków**

P/11/140
LKR-4101-02-08/2011

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 skontrolowała Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2010 – 2011 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym przez Pana Dyrektora 17 czerwca 2011 r. oraz omówiono na naradzie pokontrolnej w dniu 29 czerwca 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 i uchybień, pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie. Nieprawidłowości dotyczyły braku wyznaczenia granic pasa drogowego, niskiej skuteczności monitorowania zajętości pasa drogowego, przewlekłości postępowań w celu naliczenia kary, opóźnienia w wysyłaniu upomnień lub wystawianiu tytułów egzekucyjnych z tytułu nieuiszczonych opłat i kar za zajęcie pasa drogowego. Ocenę powyższą uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak uregulowania stanu prawnego szacunkowo dla 86 % powierzchni działek gruntowych, na których zostały

usytuowane drogi wojewódzkie. W konsekwencji nie zostały wydzielone linie graniczne pasa drogowego, co w ocenie Izby, utrudnia lub uniemożliwia ustalenie zajętości pasa drogowego.

Izba pozytywnie ocenia podejmowane dotychczas działania w celu uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi. Zarząd złożył bowiem do sądów rejonowych wieczysto-księgowych wnioski o dokonanie wpisu prawa własności dla około 20% zarządzanych dróg. W pozostałych przypadkach, ze względu na brak całości wymaganej dokumentacji, w tym brak operatów geodezyjno-prawnych regulacji stanu prawnego, nie zostały sporządzone stosowne wnioski do wojewody w sprawie wydania decyzji o nabyciu z mocy prawa własności nieruchomości. NIK ma na względzie fakt, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejęciem dróg przez województwo, 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 dróg wojewódzkich 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. Na trudności w ocenie usytuowania nośników reklam uwagę także zwrócił Pan Dyrektor w swych wyjaśnieniach, bowiem pracownicy Rejonu wykonując objazdy spotykają się z problemami ustalenia granicy pasa drogowego, gdyż nawet geodeci, nie dysponując odpowiednimi mapami nie mogą dokładnie określić czy nastąpiło zajęcie pasa drogowego.

2. W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin pasa drogowego dróg wojewódzkich nr 774, 781 na odcinku Babice – Targanice, 933 na odcinku Libiąż – Brzeszcze oraz 964 na odcinku Kasinka Wielka – Wieliczka stwierdzono łącznie 36 reklam w pasie drogowym dla którego przyjęto, że jego granice wynikają z funkcji terenu oraz przebiegają wg reguł określonych w art. 34 ustawy o drogach publicznych. Tylko pięć z tych nośników reklam zostało umieszczonych na podstawie wydanej przez ZDW decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego. Wszystkie reklamy ustawione zostały w miejscach, gdzie nie ma przeprowadzonej regulacji prawnej

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

gruntów zajętych pod drogi. Mimo to decyzje zezwalające na umieszczenie 5 reklam na tych odcinkach dróg zostały wydane na podstawie załączonej do wniosku o wydanie zezwolenia mapki sytuacyjnej. Łączna kwota kar za 1 dzień umieszczenia bez zezwolenia w pasie drogowym 31 reklam stwierdzonych podczas wykonywanych oględzin wynosi 1 135,70 zł.

Liczba ustalonych reklam umieszczonych w pasie drogowym bez zezwolenia Zarządcy świadczy o braku skuteczności kontroli, dokonywanej w czasie objazdów dróg przez uprawnionych pracowników. Aż 87,5% stwierdzonych w trakcie oględzin przypadków zajęcia pasa drogowego poprzez umieszczenie reklamy zostało dokonanych bez zezwolenia zarządcy. Wykorzystując program do fotograficznej ewidencji dróg ustalono, że 10 z 31 stwierdzonych w trakcie oględzin reklam pozostaje w pasie drogowym bez zezwolenia Zarządcy przez okres co najmniej 644 dni (8 reklam widnieje na zdjęciach wykonanych 27 lipca 2009 r., a 2 reklamy na zdjęciach wykonanych 2 kwietnia 2009 r.). Pomimo wykonywanych w tym czasie wielokrotnie przez RDW w Krakowie i RDW w Myślenicach objazdów dróg reklamy te nie zostały zauważone. W ocenie NIK nierzetelny sposób sprawdzania zajętości pasa drogowego podczas objazdów świadczy między innymi o nieprawidłowym funkcjonowaniu w ZDW systemu kontroli wewnętrznej.

3. NIK pozytywnie ocenia sposób wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i naliczania opłat pomimo stwierdzonych uchybień. Na podstawie uchwał Zarządu Województwa Małopolskiego do wydawania decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego i pobierania opłat za jego zajęcie zostali upoważnieni Kierownicy Rejonów Dróg Wojewódzkich oraz ich zastępcy. Obowiązki w zakresie wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu lub o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu pozostały w gestii Dyrektora ZDW lub jego zastępców. Powyższe upoważnienie nie zostało jednak uwzględnione w obowiązującym w czasie kontroli Statucie ZDW. Zgodnie z Wyjaśnieniami Dyrektora ZDW w trakcie kontroli zostały podjęte działania w celu aktualizacji zapisów Statutu.

Zezwolenia na zajęcie pasa drogowego były wydawane w formie decyzji administracyjnej po otrzymaniu wniosku wraz z wymaganymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania

zezwoleń na zajęcie pasa drogowego² załącznikami. RDW w Rząsce wydał łącznie 21 (30% decyzji z Rejonu objętych badaniem) decyzji na podstawie złożonej przez stronę pisemnej prośby o przedłużenie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w związku z upływem terminu określonego we wcześniej wydanej decyzji zezwalającej. Kontrola stwierdziła, że decyzje zostały wydane pomimo, że wnioski nie zostały złożone na formularzu wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2002 Dyrektora ZDW z dnia 8 lipca 2002 r. oraz nie zawierały informacji określonych w § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia.

4. Opłaty za zajęcie pasa drogowego były naliczane zgodnie z wymogami artykułu 40 ustawy o drogach publicznych oraz ze stawkami określonymi w uchwale XV/183/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego. NIK zwraca uwagę, że powierzchnia zajęcia pasa drogowego podawana przez stronę nie zawsze odpowiada rzeczywistej powierzchni dokonanego zajęcia. W dwóch przypadkach poddanych analizie opłata za umieszczenie reklamy w pasie drogowym ustalona na podstawie danych zawartych w przedłożonym wniosku różniła się od dokonanych przez pracowników ZDW dla potrzeb prowadzonych postępowań w sprawie nałożenia kary pomiarów tych reklam. Opłata za zajęcie pasa drogowego określona w decyzji zezwalającej nr ZDW/J/426/29/III/09 z dnia 2 lipca 2009 roku była o 19,10 zł niższa od należnej, a opłata określona w decyzji nr 228/J/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. o 698,88 zł wyższa od należnej.

W kontekście złożonych w toku kontroli wyjaśnień Izba zwraca uwagę, że ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ nie wyłącza dopuszczalności wszczęcia postępowania z urzędu na zasadach wskazanych w art. 61 § 2 Kpa, a przepisy art. 155 Kpa – w sytuacjach opisanych wyżej - wymagają jedynie zgody strony na zmianę uprzednio wydanej decyzji. Zaznaczyć należy, iż zarządca postępowanie prowadzi na wniosek strony, to jednak w przypadku m.in. stwierdzonego zaniżenia danych stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego organ – opierając się na postanowieniach art. 40 ust. 12 pkt 3 ustawy o drogach publicznych – ma obowiązek wymierzenia kary w drodze postępowania administracyjnego.

5. NIK nie wnosi uwag do sposobu prowadzenia przez ZDW postępowań dotyczących lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych

² Dz. U Nr 140, poz. 1481

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

z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. ZDW wydawał decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego po uzyskaniu przez wnioskodawcę zezwolenia udzielonego przez Zarząd Województwa Małopolskiego na umieszczenie obiektu w pasie drogowym.

6. Rejony Dróg Wojewódzkich prowadziły rejestry decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego, przy czym rejony w Nowym Sączu i w Myślenicach prowadziły rejestry w formie papierowej, a pozostałe rejony w formie elektronicznej. Rejestry nie były prowadzone według wspólnego wzoru. Wpisy we wszystkich prowadzonych rejestrach dokonywane były w sposób chronologiczny. NIK ocenia, jako nierzetelny sposób prowadzenia centralnego elektronicznego rejestru decyzji administracyjnych. Tylko dwa Rejony (RDW w Nowym Sączu i RDW w Tarnowie) zamieściły wszystkie objęte badaniem decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego. Kierownicy RDW w Myślenicach i RDW w Krakowie wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości w prowadzeniu elektronicznego rejestru decyzji wskazywali na utrudnienia związane z nieprawidłowym działaniem elektronicznego dziennika podawczego ELO i częstymi awariami systemu internetowego.
7. NIK pozytywnie ocenia sposób prowadzenia postępowań w zakresie wymierzania kar za zajęcie pasa drogowego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących terminowości załatwiania spraw.

W sześciu przypadkach (20,7% badanych spraw) postępowanie prowadzone w celu przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego i wymierzenia kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy nie zostało zakończone w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Zawiadomienia o zakończeniu postępowania administracyjnego w powyższych przypadkach zostały skierowane do stron postępowania w terminach od 73 do 151 dni od daty wszczęcia postępowania administracyjnego. Czternaście decyzji administracyjnych w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego (48,3% badanych spraw) zostało wydanych po upływie terminu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania, przy czym 6 decyzji zostało wydanych po upływie od 45 do 112 dni od daty doręczenia stronie zawiadomienia o zakończeniu postępowania administracyjnego. Izba zwraca uwagę na fakt, iż w aktach tych postępowań brak dokumentów potwierdzających wystąpienie okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, tj. okresów, których - stosownie do artykułu 35 § 5 Kpa - nie wlicza się do terminów przewidzianych na załatwienie sprawy.

NIK pozytywnie ocenia sposób naliczania stawki kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy. We wszystkich analizowanych przypadkach kary pieniężne zostały naliczone w wysokości dziesięciokrotnej opłaty, a w przypadku nieuiszczenia kary w terminie ZDW naliczył odsetki ustawowe.

8. NIK zwraca uwagę na nieterminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych. ZDW we wszystkich badanych przypadkach, po upływie terminu zapłaty określonym w decyzji, przesłał zobowiązanemu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, przy czym upomnienia te zostały skierowane do zobowiązanych od 16 do 152 dni od upływu terminu określonego w decyzji. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu ZDW wystawiał tytuły wykonawcze, przy czym były one sporządzane po upływie od 17 do 163 dni od daty doręczenia zobowiązanemu upomnienia. Na nieterminowość działań windykacyjnych zwrócił również uwagę Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego po przeprowadzeniu w 2006 r. kontroli, której przedmiotem było ustalanie i egzekwowanie przez ZDW opłat i kar wynikających z art. 40 ustawy o drogach publicznych.
9. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w naliczaniu i pobieraniu opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg. W przypadku niezwłocznego zawiadomienia ZDW o konieczności zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii, ZDW wydawał decyzję zezwalającą w dniu zgłoszenia zajęcia pasa drogowego lub w dniu następnym. Opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii zostały naliczone zgodnie ze stawkami określonymi w uchwale nr XV/183/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego.

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

1. Kontynuowanie działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego wszystkich zarządzanych dróg.
2. Podjęcie działań zmierzających do wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządzającego drogą.
3. Podjęcie działań mających na celu skrócenie czasu prowadzenia postępowań windykacyjnych i administracyjnych oraz dokumentowanie w aktach poszczególnych spraw okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań. Ponadto NIK 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.

Otrzymują:

1. Adresat.

2. Akta kontroli.