



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2011 r.

**Pan
Adam Czerwiński
Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg
w Nowym Sączu
ul. Wiśniowieckiego 136
33-300 Nowy Sącz**

P/11/140

LKR-4101-02-09/2011

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 Powiatowym Zarządzie Dróg w Nowym Sączu kontrolę pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2010-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 20 maja 2011 r. oraz omówione podczas narady pokontrolnej w dniu 7 czerwca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie. Nieprawidłowości dotyczyły sposobu naliczania opłat, braku wyznaczenia granic pasa drogowego dla ponad 90% dróg powiatowych, nieprzestrzegania wymogów dokumentacyjnych przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, niskiej skuteczności kontroli zajętości pasa drogowego oraz braku wszczynania postępowań administracyjnych w każdym przypadku zajęcia pasa drogowego. Wyrażoną powyżej ocenę ogólną uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak uregulowania stanu prawnego dla blisko 93 % powierzchni działek gruntowych, na których zostały usytuowane drogi

przejęte z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Powiat Nowosądecki. Kontrola NIK stwierdziła, że 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. Izba ma na względzie fakt, iż brak uregulowania stanu prawnego powstał wskutek wieloletnich zaniedbań z okresu przed przejściem dróg przez Powiat, 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 wszystkich 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. Dotychczasowa praktyka wyznaczenia granicy pasa na podstawie map zasadniczych w skali 1 : 2000 nie pozwalała na dokładne ustalenie zajętych powierzchni pasa drogowego. Zarząd wprawdzie prowadził ewidencję poszczególnych odcinków dróg w generowanych elektronicznie książkach dróg, jednak w kolumnie przeznaczonej na informacje dotyczące pasa drogowego nie ujmowano żadnych danych. Zapisy w tej kolumnie, w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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, nie były obowiązkowe. Jednak, w ocenie NIK, dopiero szczegółowa inwentaryzacja poszczególnych odcinków pasa drogowego w zakresie wyznaczenia jego granic, umożliwiłaby pełną realizację ustawowych zadań związanych zarządzaniem pasem drogowym.
3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowany przez Zarząd podział obowiązków związanych z udzielaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Obowiązki przydzielone zostały 2 pracownikom odpowiedzialnym merytorycznie m.in., za załatwianie spraw związanych z lokalizacją w pasie drogowym urządzeń obcych, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych oraz organizowanie i prowadzenie kontroli zgodności wykonania wydanych decyzji jak również za wszczynanie

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

² Dz. U. Nr 67, poz. 582

i prowadzenie postępowań administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących ww. zagadnień lub niezachowania wydanych warunków. Wyznaczono również osobę odpowiedzialną za prawidłowe pobieranie opłat za zajęcia pasa drogowego oraz za egzekwowanie należności z tego tytułu.

4. NIK nie wnosi uwag do prowadzonej ewidencji wysłanych upomnień w sprawie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w celach innych niż transportowe. Ewidencja ta zawierała wszystkie niezbędne informacje pozwalające na skuteczne egzekwowanie niezapłaconych należności.
5. NIK negatywnie ocenia zapewnienie dopływu informacji o nielegalnym zajęciu pasa drogowego. Podstawowe źródło informacji Zarządu w tym zakresie stanowiły przeglądy dróg przeprowadzane przez pracowników PZD oraz informacje uzyskiwane od sołtysów wsi położonych na terenie powiatu nowosądeckiego. Okresowe przeglądy dróg zostały ukierunkowane głównie na przegląd stanu technicznego jezdni, natomiast nie sformalizowano tych przeglądów w aspekcie ustalania zajętości pasa drogowego. Taki sposób pozyskiwania informacji o nielegalnym zajęciu pasa drogowego okazał się nieskuteczny, bowiem w okresie od stycznia 2010 r. do marca 2011 r. pracownicy Zarządu dokonali łącznie 236 przeglądów dróg, w toku których każda droga skontrolowana została co najmniej jeden raz w miesiącu. W okresie tym ujawniono zaledwie 3 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego, podczas gdy przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny, tylko 200,5 km, tj. 40,3% dróg nadzorowanych przez Zarząd wykazały aż 22 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego.

NIK stwierdziła, że na 12 przypadków reklam o łącznej powierzchni 42,92 m² umieszczonych na gruncie funkcjonalnie spełniającym rolę pasa drogowego tylko w 4 przypadkach jednoznacznie stwierdzono, że nastąpiło nielegalne zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie bez zezwolenia reklam o pow. 14,24 m² wymierzono opłaty karne w łącznej kwocie 9 157,80 zł.

6. Kontrola NIK stwierdziła, że ustalenie 3 przypadków zajęcia pasa drogowego zostało udokumentowane jedynie wpisami do dzienników objazdów dróg, jednak nie dokonano protokolarnego potwierdzenia tych zajęć ani też nie wszczeto postępowań administracyjnych w celu naliczenia kary. Izba zwraca uwagę, że 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). W ocenie Izby, system ujawniania zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia jest obszarem narażonym na korupcję, stąd niezbędnym staje się ustalenie przejrzystych procedur oraz odpowiednie udokumentowanie każdej czynności z zakresu obowiązków wynikających z art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak skutecznych działań zapobiegających nielegalnym zajęciom pasa drogowego, gdyż przy braku efektywnego trybu pozyskiwania informacji pozwalającym na szybką eliminację nielegalnych zajęć pasa drogowego nie dokonywano również bieżących i skutecznych kontroli terminowego przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego po wygaśnięciu decyzji. O nieskuteczności tych działań świadczy stwierdzony przez NIK przypadek zajmowania pasa drogowego przez obiekt handlowy o pow. 13,3 m², który powinien zostać usunięty do 1 stycznia 2011 r. Jednak jeszcze w dniu 19 kwietnia 2011 r. zajmował pas drogowy. Dopiero w wyniku kontroli NIK podjęto działania zmierzające do usunięcia obiektu i naliczono opłatę karną w wysokości 4 270 zł za zajmowanie pasa drogowego bez wcześniejszego zezwolenia zarządcy drogi.

Zarząd nie wdrażał postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary za składowanie w pasie drogowym materiałów i sprzętu bez wcześniejszej zgody zarządcy drogi. Potwierdzają to wyniki kontroli NIK, które wykazały, że pomimo ujawnienia 9 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego o łącznej pow. 189,54 m² nie podjęto działań zmierzających do ustalenia okresu nielegalnego zajmowania pasa w tym celu oraz naliczenia opłat karnych z tego tytułu pomimo, że za każdy dzień nielegalnego zajęcia pasa drogowego powinny zostać naliczone kary pieniężne w wysokości 3 790,80 zł. W ocenie Izby, każde zajęcie pasa drogowego bez wcześniejszego zezwolenia zarządcy drogi powinno skutkować wszczęciem postępowania administracyjnego w celu naliczenia kary⁴.

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

⁴ Według uchwały NSA z 9 kwietnia 2001 r., sygn. 7/01, użyte w art. 40 ust. 3 ustawy o drogach publicznych sformułowanie "pobiera się" oznacza, że organ ma obowiązek poboru opłaty w przypadku stwierdzenia stanu faktycznego wymienionego w tym przepisie. Powód zajęcia pasa drogowego jest przy tym obojętny.

8. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieprzestrzeganie przez Zarząd zasad legalności przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Stwierdzono, że na skontrolowane 77 wniosków w sprawie wydania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, tylko 8 z nich, tj. 10,4% zawierało wszystkie wymagane informacje określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁵. Pozostałe 69 wniosków nie spełniało obowiązujących wymogów. Najczęściej występującą w tym zakresie nieprawidłowością był brak ogólnych i szczegółowych planów sytuacyjnych (łącznie 58 wniosków) oraz brak informacji o sposobie zabezpieczenia robót, w stosunku do których nie był wymagany projekt organizacji ruchu (47 wniosków). Izba zwraca uwagę, że Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje sytuacje, w których określone fakty mogą być oczywiste, ale wtedy - realizując zasadę pisemności postępowania - w aktach sprawy powinna znaleźć się stosowna adnotacja. Ponadto, przepisy powołanego uprzednio rozporządzenia w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego nie przewidują żadnych odstępstw od warunków określonych w § 1 tego rozporządzenia, a w zakresie warunków dla ułożenia instalacji obowiązujące są przepisy prawa budowlanego.

Pozostałe nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji dotyczyły m.in.: braku oświadczeń o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub o zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej (4 wnioski), braku adresu podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego (1 wniosek), braku zatwierdzonego projektu organizacji ruchu (1 wniosek). Ponadto w 4 wnioskach nie określono konkretnych dat planowanego zajęcia pasa drogowego.

9. Stwierdzono, że spośród poddanych kontroli 97 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego aż 45 decyzji (tj. 46,4%) nie spełniało obowiązujących wymagań. Do najczęściej występujących nieprawidłowości należały m.in.: nie określenie zasad usuwania usterek i wad technicznych powstałych w ciągu 24 miesięcy od daty odbioru pasa drogowego (48 decyzji), nie określenie sposobu zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego (31 decyzji), nie poprzedzenie decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego wydaniem decyzji na lokalizację obiektów umieszczanych w pasie drogowym (6 decyzji).

⁵ Dz. U. Nr 140, poz. 1481

10. Izba negatywnie ocenia stosowanie praktyki wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w terminach wcześniejszych od daty wydania decyzji w tym zakresie. Stwierdzono, że tylko w półtorarocznym okresie poddanym kontroli, 7 decyzji wydane zostało później od 4 do 18 dni od początkowej daty obowiązywania tych decyzji, a 2 decyzje o przedłużenie zezwolenia na umieszczenie reklamy wydano z mocą ich obowiązywania poprzedzającą o 1 i 2 dni datę otrzymania wniosku. Decyzje te wydane zostały później o 19 i 11 dni od początkowej daty ich obowiązywania. Nieprawidłowości stwierdzono również w sposobie naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego na podstawie tych decyzji, gdyż pomimo nielegalnego zajmowania pasa drogowego przez podmiot występujący o przedłużenie zezwolenia w okresie od 1 do 19 stycznia 2010 r. i od 1 do 11 stycznia 2011 r. zamiast naliczenia obowiązującej kary pieniężnej określonej w art. 40, ust. 12 ustawy o drogach publicznych, tj. odpowiednio w kwotach 570,00 zł i 330,00 zł wydano decyzje zezwalające na umieszczenie reklamy i naliczono opłaty wg stawek obowiązujących w przypadku legalnego zajmowania pasa drogowego.
11. NIK negatywnie ocenia brak działań Zarządu zmierzających do naliczenia opłat karnych za zamieszczenie bez zezwolenia 2 reklam o łącznej pow. 2,69 m² na obiekcie handlowym zajmującym nielegalnie pas drogowy w miejscowości Krużłowa Wyżna. Okoliczność umieszczenia reklamy nie na "własnych" elementach konstrukcyjnych, lecz z wykorzystaniem już istniejących w pasie drogowym nośników nie powoduje, iż sama reklama (nośnik informacji wizualnej) nie zajmuje pasa drogowego. Ocena taka jest zbieżna z orzecznictwem NSA m.in. w wyroku II GSK 740/08 NSA z 9 lutego 2009 r.
12. Zwrócenia krytycznej uwagi wymaga brak udokumentowania działań w zakresie dokonywania ocen powstawania ewentualnych zniszczeń drogi lub naruszania bezpieczeństwa ruchu drogowego powodowanych przez reklamy wykazane we wnioskach o zezwolenie ich umieszczenia. Odpowiedzialny pracownik wyjaśnił wprawdzie, że wnioskowana lokalizacja była weryfikowana – w trakcie wizji w terenie z udziałem strony – pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również możliwości technicznych jej mocowania, niemniej działania te nie zostały potwierdzone stosowną dokumentacją, a także pisemnymi adnotacjami w aktach związanych z tymi decyzjami.

13. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie stosowanych stawek opłat za 1 m² zajętego pasa drogowego, ale ujawniła jednak 6 przypadków błędnego naliczenia wysokości opłat na łączną kwotę 43,36 zł (w liczbach bezwzględnych).
14. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzony w Zarządzie system naliczania i pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem dróg. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono również przypadków wykonywania, pod pozorem prac awaryjnych, innych robót związanych z remontami lub umieszczeniem urządzeń w pasie drogowym. Nie stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie egzekwowania nałożonych opłat jak również w stosowanych procedurach egzekucyjnych.
15. Izba nie zgłasza również uwag do stosowanego w Zarządzie sposobu odbioru zajmowanych odcinków pasa drogowego i przywracanie go do poprzedniego stanu użyteczności. Prawidłowe działania w ww. zakresie potwierdziły również wyniki kontroli NIK wybranych losowo, odcinków pasa drogowego zajętego w celu umieszczenia urządzeń, które wykazały m.in., że we wszystkich skontrolowanych przypadkach, roboty zostały wykonane, a teren uporządkowany i przywrócony do pierwotnego stanu.

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

1. Kontynuowanie działań zmierzających do wyznaczenia granic pasa drogowego wzdłuż wszystkich dróg publicznych nadzorowanych przez Zarząd.
2. Poprawę skuteczności działań zapobiegających nielegalnemu zajmowaniu pasa drogowego m.in. poprzez dokonanie rzetelnych przeglądów nadzorowanych dróg.
3. Wszczywanie postępowań administracyjnych w celu naliczenia opłat karnych za każde stwierdzone zajęcie pasa drogowego bez wcześniejszego zezwolenia zarządcy drogi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie 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 oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia. 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. 2 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 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. Adresat

2. Akta kontroli