



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia 08 września 2011 r.

**Pan  
Zdzisław Musiał  
Dyrektor Tarnowskiego Zarządu Dróg  
Miejskich**  
ul. Bernardyńska 24  
**33-100 Tarnów**

P/11/140  
LKR-4101-02-10/2011

### **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 Tarnowskim Zarządzie Dróg Miejskich, zwanym w dalszym ciągu „TZDM”, kontrolę pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 2010 – 2011 (do maja).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 18 sierpnia 2011 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 2 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego w kontrolowanym okresie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzestrzegania obowiązujących przepisów przy rozpatrywaniu wniosków o wyrażenie zgody na zajęcie pasa drogowego, skuteczności kontroli zajętości pasa drogowego, a także niewłaściwego naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego, skutkującego zaniżeniem dochodów budżetowych. Ocenę powyższą uzasadniają następujące oceny cząstkowe:

1. NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeganie zasady legalności przy wydawaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Spośród 50 decyzji objętych kontrolą, aż 47 zostało wydanych z naruszeniem przepisów wykonawczych do ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>1</sup>, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego<sup>2</sup>, zwanego dalej „rozporządzenie RM”, za co odpowiedzialność ponoszą wydający (z up. Prezydenta Miasta): 30 decyzji Dyrektor TZDM p. Zdzisław Musiał, 17 decyzji Zastępca dyrektora TZDM p. Grażyna Wójcik. Odpowiedzialność ponoszą także: specjalista Elżbieta Bojan; specjalista ds. administracyjnych Joanna Galus i specjalista Bogusława Pyrek, które rozpatrywały wnioski i przygotowywały projekty tych decyzji.

Nieprawidłowości polegały na pozytywnym rozpatrywaniu wniosków, mimo iż nie spełniały one wymogów określonych w § 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 zbieżności. Przykładowo:

- 13 decyzji wydano, pomimo, że do wniosku nie załączano szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:500 lub 1:1000, wbrew postanowieniom § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia RM, zaś w szczegółowych planach sytuacyjnych, załączonych do 18 wniosków, wnioskodawca nie zaznaczył granic i nie podał wymiarów planowanej powierzchni, wbrew postanowieniom § 1 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia RM,
- 20 decyzji wydano na prowadzenie robót w pasie drogowym, pomimo, że do wniosku nie dołączono zatwierdzonego projektu organizacji ruchu wymaganego przez § 1 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia RM – dotyczy robót prowadzonych w jezdni i chodniku, które mogły wpływać na ograniczenia w ruchu drogowym albo powodowały wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych,
- 23 decyzje wydano na prowadzenie robót w pasie drogowym, pomimo, że do wniosku nie załączono oświadczenia o posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę lub o zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno- budowlanej, wbrew postanowieniom § 1 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia RM.

---

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

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

Brak wymaganych dokumentów i danych przy wnioskach pracownicy TZDM wyjaśniali m.in. korzystaniem z dokumentów zgromadzonych w innych działach, posiadaną wiedzę nabytą poprzez ustalenia z wizji w terenie, a także znajomością warunków terenowych, pozwalającą na pozytywne rozpatrzenie wniosku. NIK zwraca jednak uwagę, iż:

- wrywkowa kontrola tylko 18 spraw w zakresie przechowywania dokumentów w innych działach wykazała, iż w 6 przypadkach, dotyczących zajęcia pasa drogowego w części jezdni czy chodnika brak było zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, a w dwóch przypadkach projekty organizacji ruchu zostały zatwierdzone po wydaniu zezwoleń na zajęcie pasa drogowego,
  - 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 wskazywałyby na istnienie okoliczności uzasadniających odstąpienie od żądania od wnioskodawcy doręczenia określonych tym rozporządzeniem dokumentów. Izba zwraca uwagę, iż w sprawach związanych z pobieraniem opłat za zajęcie pasa drogowego obowiązywała zasada pisemności, wynikająca z art. 67 i art. 72 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>.
2. W decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót określano warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności. NIK negatywnie ocenia jednak nieokreślenie w decyzjach 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. Wprawdzie TZDM zapewniał sobie trzyletnią gwarancję na roboty związane z przywróceniem pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności, to jednak stwierdzone braki udokumentowania daty odbioru oraz technicznych parametrów przywracanego odcinka pasa mogą negatywnie wpływać na wyegzekwowanie tej gwarancji.
- Ponadto w 8 przypadkach nie udokumentowano, czy zajmujący pas drogowy wywiązali się z obowiązku przedstawienia do odbioru końcowego badania nośności gruntu lub podbudowy nawierzchni i certyfikatów zgodności na zabudowane materiały.
3. NIK negatywnie ocenia sposób naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamy, skutkujące zaniżeniem dochodów budżetowych łącznie o kwotę 10 380 zł, w tym:

---

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

- 10 227 zł stanowi kwota z tytułu naliczenia opłat od reklam za powierzchnię jednostronną, zamiast od powierzchni dwustronnej,
- 153 zł stanowi kwota zniżenia opłaty wskutek zastosowania stawki w ciągu drogi gminnej, pomimo, że reklama znajdowała się w pasie drogi powiatowej.

NIK zwraca uwagę, że pojęcie reklamy zostało określone w art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych, a zgodnie z tym pojęciem, powierzchnia reklamy jest powierzchnią nośnika informacji wizualnej, a zatem całkowitej powierzchni reklamującej. Zwrócenia uwagi wymaga także brak w aktach rzetelnych danych o szerokości zajęcia jezdni, decydujących o wielkości zastosowania stawki opłaty za prowadzenie robót w pasie drogowym.

4. 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. W wyniku oględzin NIK stwierdziła umieszczenie w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi 90 reklam o łącznej szacunkowej powierzchni 126,28 m<sup>2</sup>, za zajęcie której przysługiwałaby opłata ogółem 175 zł za jeden dzień, 63 802 zł za rok, a kara tylko za jeden dzień powinna wynosić 1 748 zł. NIK zwraca przy tym uwagę, iż oględzinami objęto zaledwie 1,2% dróg gminnych, 4,4% dróg powiatowych i 32,5% dróg krajowych, w pasie których stwierdzono 123 przypadki umieszczenia reklam, w tym tylko na 33 reklamy wydano zezwolenie. Dla porównania w okresie objętym kontrolą Zarząd stwierdził tylko 12 przypadków zajęcia pasa bez zezwolenia zarządcy drogi, a ponadto nie przeprowadzono postępowań administracyjnych skutkujących nałożeniem kary w badanym okresie.

Podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK w dniu 14 czerwca 2011 r. stwierdzono umieszczenia reklamy w pasie drogowym, na którą wydane zezwolenie straciło ważność z dniem 24 maja 2011 r., a w TZDM nie wszczęto postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary – zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 12 pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Kara liczona za ten okres powinna wynosić 122 zł.

5. Zarząd pomimo posiadania informacji o nielegalnym zajęciu pasa nie wdrażał postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary, określonej przez art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Potwierdzają to wyniki kontroli NIK, które wykazały, że:
  - W 2009 r. pracownicy TZDM ujawnili w toku kontroli przeprowadzonych przy udziale Straży Miejskiej 157 reklam w pasie drogowym bez zezwolenia.

Nie udokumentowano jednak istnienia tych reklam w sposób pozwalający na wszczęcie postępowań administracyjnych, a jedynym dokumentem z tych kontroli, była notatka służbowa sporządzona przez Straż Miejską. Izba zwraca przy tym uwagę, że Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup> nakłada obowiązek sporządzenia protokołu z czynności w zakresie udokumentowania istnienia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi. W konsekwencji braku takiego udokumentowania, w ocenie Izby, znikoma jest skuteczność postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary na właściciela reklamy, prowadzonego na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

- W toku przeprowadzonych przez TZDM kontroli pasa drogowego w 2010 r. i 2011 r. stwierdzono nielegalne zajęcie pasa przez umieszczenie czterech reklam bez zezwolenia o powierzchni szacunkowej 6,59 m<sup>2</sup>. Działania w tym zakresie ograniczono wyłącznie do pouczeń właścicieli reklam o potrzebie złożenia wniosku oraz do wezwania do usunięcia reklamy. Nie podjęto jednak działań zmierzających do właściwego udokumentowania tych zajęć pasa drogowego w celu wszczęcia postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych. Nie naliczono kary z tytułu umieszczenia tych reklam, którą oszacowano na 3 782 zł.
  - W przypadku 14 decyzji wydanych w latach 2010 – 2011 (I kwartał) NIK stwierdziła brak ciągłości okresów ważności zezwoleń dla usytuowanych w pasie drogowym reklam, a łączne nienaliczone kary za okresy, w których kontrolowane zezwolenia utraciły ważność, wyliczono na 28 tys. zł.
6. NIK negatywnie ocenia ustalanie terminów płatności opłat za zajęcie pasa drogowego pod reklamy, tj. niezgodnie z art. 40 ust. 13 ustawy o drogach publicznych, gdyż określano je na 14 dni od daty otrzymania decyzji, zamiast od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Izba zwraca uwagę także na brak udokumentowania daty odbioru 22 decyzji (spośród 27 decyzji objętych badaniem NIK) o wydanym zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego, od której rozpoczyna się bieg terminu na złożenie odwołania, a w przypadku braku odwołania do ustalenia terminu, w którym decyzja stała się ostateczna.
7. Izba pozytywnie ocenia wysyłanie upomnień do zalegających z wpłatą oraz obciążanie ich odsetkami w przypadku nie uiszczenia opłat w terminie.

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., ustawa zwana w dalszym ciągu „Kpa”

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

1. Sporządzanie protokołów odbioru pasa drogowego w sposób pozwalający na ocenę stopnia realizacji warunków ustalonych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego.
2. Opracowanie i wdrożenie procedur realizacji przeglądów dróg i ustalenie sposobów dokumentowania zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.
3. Wszczywanie postępowań administracyjnych w celu naliczenia opłat karnych za każde stwierdzone zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.
4. Podjęcie działań, określonych w art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, w odniesieniu do stwierdzonych w toku kontroli NIK zdarzeń zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie 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 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 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.

Podpisał  
Wicedyrektor Delegatury NIK  
Jan Kosiniak

- Otrzymują:*
1. *Adresat,*
  2. *Akta kontroli.*