

DKIM, AKI, S, DZI, AKI



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

EOD UM Elbląg
Rejestr pism i spraw

PISMO PRZYCHODZĄCE



Numer pisma: 71528/2021
Wpłynęło: 20-08-2021

LOL. 410.009.02.2021

SM2 / DKIM / 020
(P...)

25 SIE. 2021

Pan
Witold Marek Wróblewski
Prezydent Miasta Elbląga

Urząd Miejski w Elblągu
ul. Łączności 1
82-300 Elbląg

DKIM
25.08.2021

SEKRETARZ MIASTA

Artur Zieliński

DKIM, AKI
27.08.2021
[Signature]

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/031 „Zarządzanie pasem drogowym w miastach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Marek Wróblewski – Prezydent Miasta Elbląga (dalej: Prezydent) od 5 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie pasem drogowym w miastach
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 - 2021 (do 30 czerwca) z wykorzystaniem dowodów przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/66/2021 z 13 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Prezydent Miasta Elbląga, jako zarządca dróg na terenie Miasta Elbląga rzetelnie i efektywnie zarządzał pasem drogowym. Urząd Miejski w Elblągu, przy pomocy którego Prezydent wykonywał ww. zadania, był bowiem przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań związanych z zarządzaniem pasem drogowym w mieście. Zarządca dróg zaewidencjonował drogi będące w jego zarządzie. Opracowano zarządzenia, regulaminy, procedury oraz wzory formularzy dotyczących takiego zarządzania. Dla zainteresowanych przygotowane zostały i dostępne były na stronach internetowych Urzędu informacje i dokumenty dotyczące uzyskiwania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Prawdłowo wydawano zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz nakładano kary za jego samowolne zajęcie. Podejmowano też skuteczne działania windykacyjno-egzekucyjne, w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogi. Prowadzono również kontrole w celu sprawdzenia przywrócenia stanu pierwotnego pasa drogowego po zajęciu. Urząd podejmował działania w celu wykrywania przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, jednakże zdaniem Izby działania nie były w pełni skuteczne.</p>
---------------------	--

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego

1.1. W całym okresie objętym kontrolą długość i liczba dróg zarządzanych przez Departament Zarządu Dróg Urzędu Miejskiego w Elblągu (dalej: DZD) wynosiła:

- 220,772 km w 2019 r., w tym: 86,651 km dróg gminnych, 105,694 km – powiatowych, 27,892 km – wojewódzkich i 0,535 km dróg krajowych),
- 220,890 km w 2020 r. i 2021 r. (wg stanu na 30 czerwca) w tym: 86,791 km dróg gminnych, 105,962 km – powiatowych, 27,972 km – wojewódzkich i 0,535 km dróg krajowych).

DZD administrowało też drogami wewnętrznymi o długości 34,790 km.

(akta kontroli str. 3)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące dokumenty dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz nakładania kar za jego nielegalne zajęcie:

- Zarządzenia Prezydenta Miasta Elbląga w sprawie określenia zadań i struktury organizacyjnej DZD Nr 244/2016 z dnia 1 czerwca 2016 r. i Nr 360/2020 z dnia 1 września 2020 r., które stwierdzały m.in., że do podstawowych zadań DZD należy wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych z tytułu nieterminowej i niewłaściwej realizacji zadań wynikających z decyzji administracyjnych, umów oraz nielegalnego zajęcia dróg. Według tych zarządzeń do DZD należały również zadania dotyczące kontroli i czynności pokontrolnych w zakresie legalności zajęcia pasa drogowego.
- „Procedura dotycząca zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg”. Została ona opracowana i zatwierdzona w 2019 r. Opisuje całe postępowanie od momentu złożenia przez inwestora wniosku o zajęcie pasa drogowego, poprzez merytoryczne sprawdzanie przez pracowników DZD dostarczonych dokumentów i załączników, kończąc na wydaniu prawomocnej decyzji i doręczeniu jej wnioskodawcy. Procedura ta zawiera również opis sposobu kontroli przez pracownika DZD zajęcia pasa drogowego, a także mające zastosowanie przepisy prawne.

(akta kontroli str. 4-38)

Zgodnie z załącznikiem nr 5 do regulaminu wewnętrznego DZD do zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności specjalisty na stanowisku ds. ochrony, koordynacji i uzgodnień w DZD oraz podinspektora na stanowisku ds. ochrony, koordynacji i uzgodnień w DZD należało m.in.:

- przygotowywanie oraz wydawanie postanowień i decyzji administracyjnych, w tym zezwoleń na prowadzenie robót drogowych w pasie drogowym, na lokalizację w pasie urządzeń obcych, obiektów handlowych i usługowych, a także reklam,
- przygotowanie umów najmu, dzierżawy, użyczenia pasa drogowego – naliczanie z tego tytułu opłat,
- realizacja kontroli i czynności pokontrolnych dotyczących legalności zajęcia pasa drogowego,

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- naliczanie kar z tytułu nieterminowej i niewłaściwej realizacji zadań wynikających z decyzji administracyjnych, umów oraz nielegalnego zajęcia dróg.
(akta kontroli str. 39-41)

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Elbląga w sprawie określenia zadań i struktury organizacyjnej Departamentu Skarbnika Miasta Urzędu Miejskiego w Elblągu⁴ do zadań ww. departamentu należało m.in. prowadzenie analitycznej ewidencji księgowej oraz windykacji (tj. wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych) należności administracyjnych dotyczących m.in. opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 39-48)

Od 2010 r.⁵ informacje o konieczności uzyskiwania zgody na zajęcie pasa drogowego były dostępne dla zainteresowanych na stronie internetowej www.elblag.eu i zawierały m.in. dane teleadresowe DZD, dziesięć kart usług (np. karta 01 – lokalizacja w pasie drogowym urzędów lub obiektów, 03 – zajęcie pasa/roboty w pasie drogowym). W kartach tych podane były szczegółowe informacje dotyczące m.in. opisu sprawy, wykazu niezbędnych dokumentów i formularzy, sposobu wypełnienia dokumentów, wymaganych opłat, form i miejsc ich wnoszenia, terminu i miejsca składania dokumentów. Na ww. stronie internetowej znajdowały się ponadto formularze wniosków, tj. m.in. wnioski o wydanie zezwolenia na: zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia obiektu budowlanego reklamy, na roboty budowlane, a także zgłoszenie awaryjnego zajęcia pasa drogowego i jego zakończenia.

(akta kontroli str. 49-82)

W okresie objętym kontrolą monitorowanie pasa drogowego dokonywane było przez pracowników DZD w trakcie cyklicznych objazdów, które wynikały z potrzeby nadzoru zalegalizowanych zajęć, odtworzenia nawierzchni oraz potrzeby weryfikacji zgłoszeń dotyczących pasa drogowego. Jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta Janusz Nowak, narzędziami, które pozwalają na kontrolę pasa drogowego były:

- mapy – mapa ewidencji dróg dostępna w oprogramowaniu „Roadman” oraz za pośrednictwem Lp-portal – narzędzia umożliwiające ewidencjonowanie pasa drogowego,
- mapa ewidencji gruntów i budynków prowadzona przez Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej (dalej: MODG-K) przy wykorzystaniu oprogramowania „Geo-Info” oraz Elbląskiego Systemu Informacji Przestrzennej, który jest narzędziem umożliwiającym dostęp do przebiegu granic działek, ich właścicieli, sieci uzbrojenia terenu oraz treści sytuacyjno-wysokościowej,
- fotorejestracja – dokumentacja fotograficzna pasa drogowego dokonywana przez Firmę Lehmann-Partner Sp. z o.o. w ramach rocznych przeglądów dróg,
- przeglądy dróg – roczne oraz pięcioletnie przeglądy dróg wykonywane przez firmę zewnętrzną na zlecenie Urzędu,
- aplikacja mobilna „Drogomistrz”, wspierająca czynności bieżącego utrzymania dróg oraz umożliwiająca korzystanie z ewidencji dróg podczas pracy w terenie za pośrednictwem urządzeń mobilnych,
- monitoring miejski – dane uzyskiwane z kamer zainstalowanych na terenie miasta Elbląga, do których dostęp mają m.in. strażnicy miejscy, pracownicy Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz pracownicy DZD.

⁴ Zarządzenie nr 127/2018 Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 8 kwietnia 2018 r. w sprawie zadań i struktury organizacyjnej Departamentu Skarbnika Miasta Urzędu Miejskiego w Elblągu.

⁵ Jak wyjaśnił Dyrektor DZD wzory wniosków o zajęcie pasa drogowego publikowane były wcześniej na stronie Urzędu lecz nie ma możliwości potwierdzenia powyższego faktu.

Ponadto, informacje o stanie pasa drogowego wpływały do Urzędu między innymi od Straży Miejskiej w Elblągu i mieszkańców (głównie zgłoszenia telefoniczne).

(akta kontroli str. 83-86)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzona była, w wersji elektronicznej, ewidencja decyzji/zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Zawierała ona następujące dane: datę wpływu wniosku, nazwę strony/inwestora, numer i datę wydania decyzji, nazwę ulicy, której dotyczyła decyzja oraz rodzaj zajęcia pasa drogowego. W ewidencji tej nie ujmowano pozwoleń na zajęcie pasa drogowego wydawanych w trybie przyspieszonym, na podstawie art. 54 ust. 9 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.⁶

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) od wydanych przez Prezydenta decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego złożono dwa odwołania. Dotyczyło to 2019 r. – zaskarżone decyzje stanowiły 0,23% wszystkich 844 wydanych w tym roku.

(akta kontroli str. 85-86)

1.2. Analiza dokumentacji 50 spośród 405 dróg będących w zarządzie DZD wykazała, że drogi te oraz znajdujące się w ich obrębie inne obiekty były wyszczególnione w ewidencji dróg, obiektów mostowych tuneli, przepustów i promów. Wszystkie posiadały założone książki drogi, dzienniki objazdów oraz były zaznaczone na mapach techniczno-eksploatacyjnych. Książki dróg były prowadzone oddzielnie dla każdego odcinka drogi, a dzienniki objazdów oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Szczegółowa analiza 16 spośród ww. 50 dróg będących w zarządzie DZD wykazała, że:

- wszystkie drogi miały ustalone granice pasa drogowego,
- szerokość pasów ruchu zgodnie z przepisem §15 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych wynosiła odpowiednio dla: pasa drogi klasy G – od 3,1 m do 3,5 m, pasa drogi klasy L – od 3 m o do 3,5 m i pasa drogi klasy D – od 3,1 m do 3,2 m,
- wszystkie drogi miały wyszczególnione jezdnie, pobocza lub chodniki, a sześć spośród nich torowiska tramwajowe.

(akta kontroli str. 87-103)

1.3. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków zwrotu przez Urząd opłaty wniesionej przez wnioskodawcę za zajęcie pasa drogowego z uwagi na nieokreślenie granic pasa drogowego.

(akta kontroli str. 104)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był przygotowany organizacyjnie i kadrowo do realizacji zadań związanych z zajęciem pasa drogowego. Opracowano zarządzenia, regulaminy, procedury oraz wzory formularzy dotyczących takiego zajęcia. Przygotowane i dostępne dla zainteresowanych były na stronach internetowych Urzędu informacje i dokumenty dotyczące uzyskiwania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. DZD właściwie zaewidencjonował drogi będące w jego zarządzie.

⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2410 ze zm.)

2. Naliczanie i pobieranie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego

2.1. Wydawanie przez zarządcę drogi zezwoleń na zajęcie pasa drogowego

W latach 2019-2021 (I półrocze) Urząd wydał, na podstawie 2 895 złożonych wniosków⁷, 2 012 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁸. Wyższa liczba złożonych wniosków od liczby wydanych zezwoleń wynikała z faktu, iż niektóre decyzje na zajęcie pasa drogowego były wydawane na podstawie kilku wniosków⁹.

Urząd prawidłowo procedował w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. Jak wykazała analiza 32 spośród 2012 spraw dotyczących ww. zakresu, w ww. okresie:

- a) decyzje były wydawane terminowo, tj. w przedziale od 1 do 24 dni po złożeniu wniosku,
- b) opłaty zostały naliczone zgodnie z przepisami¹⁰, a decyzje zawierały wszystkie niezbędne, określone w KPA¹¹, elementy, takie jak m.in. dane podmiotu, podstawę prawną, podpisy osób upoważnionych,
- c) wydając zezwolenia DZD uwzględniał w ich treści wymogi bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie – nie było przypadków odmowy wydania decyzji. Jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta, pierwszym etapem umieszczenia obiektu lub urządzenia nie związanego z gospodarką drogową i obsługą ruchu w pasie drogowym było uzyskanie pozytywnej decyzji lokalizacyjnej wydawanej na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o drogach. Na tym etapie inwestycja oceniana był m.in. pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Proponowane zamierzenie uzgadnia się, wzywa do przeprojektowania, wyznacza warunki odtworzenia po robotach itd. Gdy brak było przeciwwskazań wydawana była decyzja zezwalająca. Decyzje – zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu przeprowadzenia robót, umieszczenia urządzenia, obiektu czy reklamy, w których naliczane są opłaty za zajęcie pasa drogowego, są etapem kolejnym, po wydaniu decyzji na lokalizację. Jednym z warunków wydania zezwolenia jest posiadanie przez stronę obowiązującej decyzji lokalizacyjnej na dane zamierzenie. W przypadku braku takiej decyzji strona wzywana jest do uzupełnienia braków formalnych w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 105-130, 338-343)

W wyniku analizy ewidencji decyzji/zezwoleń na zajęcie pasa drogowego prowadzonej przez DZD ustalono, że w przypadku wszystkich 2 012 wydanych decyzji średni termin ich wydawania wynosił siedem dni, a graniczne terminy

⁷ 1235 w 2019 r., 1073 w 2020 r., 587 w 2021 r.

⁸ 844 w 2019 r., 730. w 2020r. oraz 438 w I półroczu 2021 r.

⁹ Np. w dniu 2 marca 2020 r. Prezydent Miasta Elbląga wydał decyzję dotyczącą zajęcia pasa drogowego. Decyzja ta została wydana w wyniku złożenia 16 zgłoszeń o awaryjne zajęcie pasa drogowego złożonych przez Polską Spółkę Gazownictwa Sp. z oo., Oddział Zakład Gazowniczy w Olsztynie, Gazownia w Elblągu.

¹⁰ Uchwałą Nr XI/305/2011 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Obwieszczeniem Nr 35/XIX/2016 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Uchwałą Nr XII/287/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Obwieszczeniem Nr 17/XIII/2020 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga.

¹¹ Ustawa Kodeks Postępowania Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2021 r. (Dz. U. poz. 735).

wynosiły od 1 do 24 dni. Ponadto ustalono, że w przedmiotowym zakresie nie były składane skargi na działania Urzędu.

(akta kontroli str. 127-138)

2.2. W okresie objętym kontrolą złożone zostały cztery wnioski o podpisanie umów na zajęcie pasa drogowego. W ich wyniku Urząd zawarł cztery umowy (z dwoma podmiotami) na zajęcie pasa drogowego, tj.:

- z Wojewódzkim Szpitalem Zespolonym w Elblągu zawarto w dniu 1 marca 2019 r. umowę dzierżawy gruntów miejskich o łącznej powierzchni 3 890 m², usytuowanych przy ulicach Królewieckiej, Kościuszki i Marymonckiej w Elblągu, na okres jednego roku. Opłatę roczną ustalono na kwotę 17 464,16 zł wg stawek określonych przepisami¹².
- z Wojewódzkim Szpitalem Zespolonym w Elblągu zawarto w dniu 31 marca 2020 r. umowę dzierżawy gruntów miejskich o łącznej powierzchni 3890 m², usytuowanych przy ulicach Królewieckiej, Kościuszki i Marymonckiej w Elblągu, na okres siedmiu lat. Opłatę roczną ustalono na kwotę 17 464,16 zł wg stawek określonych przepisami.
- z Elbląską Spółdzielnią Mieszkaniową Sielanka w Elblągu zawarto w dniu 5 marca 2013 r. umowę dzierżawy gruntów miejskich o łącznej powierzchni 245 m², usytuowanych przy ulicy Robotniczej w Elblągu, na okres 30 lat. Opłatę ustalono na kwotę 33 018,92 zł wg stawek określonych przepisami.
- z Elbląską Spółdzielnią Mieszkaniową Sielanka w Elblągu zawarto w dniu 5 marca 2013 r. umowę dzierżawy gruntów miejskich o łącznej powierzchni 194 m², usytuowanych przy ulicy Brzeskiej w Elblągu, na okres 30 lat. Opłatę ustalono na kwotę 33 018,92 zł wg stawek określonych przepisami.

W okresie obowiązywania żadna z ww. umów nie była aktualizowana. W umowach zostały zawarte klauzule dotyczące dokonywania zmian w formie aneksu, w tym dotyczących waloryzacji opłat. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmiany stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

(akta kontroli str. 139-141)

2.3. W okresie objętym kontrolą DZD prowadził ewidencję kar za zajęcie pasa drogowego, zawierającą podstawowe dane dotyczące: danych podmiotu, wysokości kary, podstawy prawnej oraz terminów. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) DZD nałożył cztery kary za samowolne zajęcie pasa drogowego na łączną kwotę 35 085,0 zł. Wysokość wszystkich nałożonych w drodze decyzji kar była zgodna z przepisem art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych¹³. Dwie z tych kar (na łączną kwotę 25 324,20 zł) zostały opłacone w ustawowym terminie. Wobec pozostałej kwoty 9 760,80 zł były prowadzone działania egzekucyjne (opisane w pkt 2.6. wystąpienia).

(akta kontroli str. 142-155)

¹² Uchwałą Nr XI/305/2011 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Obwieszczeniem Nr 35/XIX/2016 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Uchwałą Nr XI/287/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga, Obwieszczeniem Nr 17/XIII/2020 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Elbląga.

¹³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)

2.4. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) nie wystąpiły przypadki legalizacji, tj. naliczania wstecznie opłaty za zajęcie pasa drogowego zamiast kary pieniężnej za nielegalne zajęcie pasa drogowego. Urząd nie odstępował również od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego w przypadku stwierdzenia jego zajęcia. Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, w przypadku stwierdzenia zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia wszczynano postępowanie w sprawie wymierzenia kary w oparciu o zapisy art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 156-158)

2.5. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) łączna kwota naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego wyniosła 3 124 684,53 zł z tego:

- 1 269 288,33 zł w 2019 r.,
- 1 033 597,55 zł w 2020 r.,
- 821.798,65 zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

Łączna kwota naliczonych kar za zajęcie pasa drogowego wyniosła w ww. okresie 35 085,00 zł (wszystkie z 2019 r.).

Łączna kwota wniesionych opłat i kar za zajęcie pasa drogowego wyniosła 3 185 330,05 zł, z tego:

- 1 284 967,92 zł w 2019 r.,
- 1 117 995,23 zł w 2020 r.,
- 821 798,65 zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, większa kwota wniesionych opłat i kar za zajęcie pasa drogowego w porównaniu do kwoty naliczonych opłat wynikała z uwzględnienia w kwocie wniesionych opłat należności z lat poprzedzających rok 2019.

(akta kontroli str. 144, 159)

2.6. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) łączna wysokość naliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego wyniosła 3 124 684,53 zł, z czego w ustawowym terminie podatnicy nie zapłacili 170 509,20 zł. Wobec tych podatników w ramach działań egzekucyjnych wystawiono 147 tytułów wykonawczych. Analiza działań egzekucyjnych podejmowanych przez Urząd wobec 10 spośród 140 dłużników, zalegających w zapłacie łącznie 31.098,00 zł, wykazała, że Urząd podejmował następujące działania egzekucyjne w stosunku do osób nie dokonujących w terminie opłaty za zajęcie pasa drogowego:

- we wszystkich przypadkach wystawiono, od 7 do 14 dni po upływie terminu płatności, upomnienia wzywające do zapłaty za zajęcie pasa drogowego,
- we wszystkich przypadkach wystawiono, od 7 do 14 dni po upływie terminu określonego w upomnieniu, tytuł wykonawczy i przekazano go naczelnikowi właściwego Urzędu Skarbowego,
- w sześciu przypadkach wyegzekwowano należność od dłużnika w całości i zakończono postępowania egzekucyjne,
- w czterech przypadkach postępowanie egzekucyjne było w toku.

(akta kontroli str. 159-163)

Urząd podejmował również działania windykacyjno-egzekucyjne prowadzone w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu kar. W okresie objętym kontrolą postępowania egzekucyjne prowadzono wobec dwóch dłużników z tytułu kar za samowolne zajęcie pasa drogowego. W obu przypadkach wystawiono upomnienie i tytuł wykonawczy, które zostały umorzone ze względu na bezskuteczność egzekucji. Następnie wystawiono ponownie tytuły wykonawcze i przekazano je Naczelnikowi

Urzędu Skarbowego w Elblągu. Do czasu zakończenia kontroli NIK oba postępowania egzekucyjne nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 164)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo były wydawane zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz nakładane kary za samowolne zajęcia pasa drogowego. Podejmowano skuteczne działania windykacyjno-egzekucyjne w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogi. Nie stwierdzono również przypadków legalizacji, tj. naliczania opłaty wstecznej zamiast kary za nielegalne zajęcie pasa drogowego. Urząd nie odstępował również od wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia zarządcy drogi.

OBSZAR

3. Monitorowanie pasa drogowego

Opis stanu
faktycznego

3.1. Od 2019 r. w Urzędzie obowiązywała procedura zajęcia pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg. Zawierała opis sposobu kontroli zajęcia pasa drogowego przeprowadzanej przez pracownika DZD w trakcie objazdów drogi od momentu zgłoszenia zajęcia pasa drogowego do odbioru oraz uwolnienia pasa. Procedura nie określała terminów ani częstotliwości objazdów sieci drogowej.

(akta kontroli str. 34-38)

W okresie objętym kontrolą DZD przeprowadził łącznie 920 kontroli – objazdów dróg, z tego: 361 – w 2019 r., 308 – w 2020 r., 251 – w 2021 r. (do 30 czerwca) Wykryto w tym okresie cztery samowolne zajęcia pasa drogowego – wszystkie w 2019 r. Nie ma możliwości podania liczby przeprowadzonych kontroli wydanych zezwoleń na zajęcia pasa drogowego. Jak wyjaśnił Dyrektor DZD kontrole trwających zajęć pasa drogowego wykonywane są podczas bieżących objazdów. Podanie ich liczby jest niemożliwe, gdyż czynności te nie wymagają sporządzania protokołów.

(akta kontroli str. 165)

W wyniku oględzin 16 ulic, przeprowadzonych w toku kontroli NIK w dniach: 8, 9, 15 oraz 22 czerwca 2021 r. stwierdzono na nich zajęcie pasa drogowego w 49 przypadkach. W 44 spośród nich zostały wydane przez Urząd decyzje – zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, natomiast w pięciu przypadkach stwierdzono umieszczenie obiektów (reklam typu „semafor” oraz reklam tzw. „najazdowych”) w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi. Urząd wystosował do trzech podmiotów¹⁴ zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zajęcia pasa drogowego. W dwóch sprawach (dotyczących trzech zajęć pasa drogowego) prowadzone było postępowanie – gromadzenie dowodów, natomiast w jednym przypadku (dotyczącym dwóch zajęć terenu) pas drogowy został uwolniony z zajęcia (zdemontowano reklamy zainstalowane w pasie drogowym). Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, w dwóch przypadkach zostanie nałożona kara za zajęcie pasa drogowego poprzez umieszczenie reklam w wysokości odpowiednio: 42,0 zł i 102,90 zł za każdy dzień zajęcia pasa. W jednym przypadku zostanie nałożona kara w wysokości 1 480 zł.

(akta kontroli str. 165-284)

¹⁴ Do dwóch podmiotów skierowano zawiadomienia dotyczące dwóch zajęć pasa drogowego, a do jednego dotyczące jednego zajęcia.

3.2. W okresie objętym kontrolą DZD przeprowadził łącznie 280 kontroli przywrócenia pasa drogowego do stanu pierwotnego, z tego: 153 – w 2019 r., 67 – w 2020 r., 60 – w 2021 r. (do 30 czerwca). DZD podejmował działania po stwierdzeniu nieprzywrócenia pasa drogowego do jego poprzedniej użyteczności. Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, zwracano się do podmiotów zajmujących wcześniej pas drogowy o przywrócenie pasa drogowego do jego poprzedniej użyteczności.

Oględziny 15 dróg po ich odtworzeniu w wyniku zmian powstałych w efekcie robót budowlanych prowadzonych pasie drogowym, przeprowadzone w toku kontroli NIK w dniach 8, 9, 15 i 22 czerwca 2021 r., wykazały, że w 14 z tych miejsc pas drogowy pozostawał w stanie niepogorszonym. W jednym przypadku stwierdzono uszkodzenia nawierzchni chodnika i ścieżki rowerowej oraz jego zapadnięcia, a także brak wegetacji roślin na pasie zieleni. W wyniku tych ustaleń, w dniu 10 czerwca 2021 r. DZD wezwał stronę (podmiot dokonujący zajęcia pasa drogowego) do naprawy zapadniętej powierzchni chodnika i ścieżki rowerowej oraz rekultywacji pasa zieleni. Wyznaczony został 14-dniowy termin naprawy uszkodzonej nawierzchni (liczony od dnia odbioru pisma). Na dzień zakończenia kontroli NIK sprawa była w toku.

(akta kontroli str. 165, 285-331)

Analiza 15 wydanych przez Urząd decyzji na zajęcie pasa drogowego ww. dróg w celu umieszczenia instalacji pod powierzchnią pasa drogi wykazała, że w powyższych sprawach odbiory pasa drogowego zostały przez Urząd przeprowadzone w terminach od 1 do 14 dni od zakończenia prac budowlanych.

(akta kontroli str. 285-286)

3.3. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) nie stwierdzono obiektów umieszczonych w pasie drogi, zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Ponadto ustalono, że do Urzędu nie wpływały zgłoszenia mieszkańców, Policji, czy Straży Miejskiej dotyczące reklam i obiektów niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, w tym pieszych.

Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, w pierwszym etapie umieszczenia takiej reklamy, czy obiektu w pasie drogowym (tj. na etapie wydawania decyzji lokalizacyjnej) każdy nowy element infrastruktury oceniany jest między innymi pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku, gdy obiekt mógłby naruszyć wyżej wskazany warunek – wydawana jest decyzja odmowna, a strona nie może ustawić go w pasie drogowym.

(akta kontroli str. 332-334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W trakcie przeprowadzonych przez kontrolera, wspólnie z pracownikami DZD, oględzin pasa drogowego wykryto pięć przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, podczas gdy w całym okresie objętym kontrolą DZD wykrył tylko cztery takie przypadki. Świadczy to o nie w pełni skutecznym monitoringu dróg pod kątem zapobiegania samowolnym zajęciom.

Jak wyjaśnił Dyrektor DZD, z uwagi na sytuację epidemiczną w kraju w 2020 r. i 2021 r. DZD pracował w zmniejszonym składzie ze względu na zwolnienia lekarskie, kwarantanny, konieczność pracy zdalnej i ograniczenie wychodzenia na zewnątrz oraz absencje związane z zamknięciem szkół i innymi sytuacjami wynikającymi z Covid-19. Stwierdził również, że niewielka ilość wykrytych nielegalnych zajęć pasa drogowego jest pokłosiem kontroli wykonywanych od wielu lat. Przedsiębiorcy mają świadomość, że wejście w teren bez zezwolenia kończy się będzie wyznaczeniem kary z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Dodał

również, że nie da się przewidzieć zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, a ujawnienie nielegalnego zajęcia w terenie jest sytuacją losową.

(akta kontroli str. 335-336)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził monitoring pasa drogowego w celu wykrycia nielegalnego jego zajęcia. W tym celu prowadzone były kontrole w terenie, jednak w ocenie NIK kontrole te nie były w pełni skuteczne.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności monitoringu w zakresie wykrywania w pasie drogowym obiektów usytuowanych bez wymaganego zezwolenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn,  sierpnia 2021 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny


.....
podpis

