



Urząd Miasta Stołecznego Warszawy

Biuro Kontroli

ul. Niecała 2, 00-098 Warszawa, tel. 22 443 32 35, 22 443 32 36, faks 22 443 32 37
adres do korespondencji: Aleje Jerozolimskie 44, 00-024 Warszawa
Sekretariat.BKW@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

Warszawa, 13 listopada 2024 r.

Znak sprawy: KW-WI.1712.43.2024.ESI

Pan

Arkadiusz Łapkiewicz

Dyrektor

Zarządu Terenów Publicznych

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 22 ust. 10 regulaminu organizacyjnego Urzędu m. st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (ze zm.) w związku z kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Zarządzie Terenów Publicznych (zwanym dalej ZTP) w okresie od 15 lipca 2024 r. do 9 sierpnia 2024 r. w zakresie wydawania decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego oraz przebudowy lub remontu obiektów budowlanych lub urządzeń umiejscowionych w pasie drogowym, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 13 sierpnia 2024 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 4 zarządzenia nr 1837/2019 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego, przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości postępowania przy rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego a także prowadzenie nadzoru nad wykorzystywaniem pasa drogowego w sposób zgodny z wydanymi decyzjami oraz kontroli wykrywania nielegalnych zajęć pasa drogowego.

Biuro Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Terenów Publicznych w kontrolowanym zakresie.

1. Zgodnie z definicją ustawową - pas drogowy jest to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga¹. W toku kontroli ustalono, że w latach 2022-2023 wydawaniem decyzji na zajęcie pasa drogowego oraz kontrolą prawidłowości zajęcia pasa drogowego zajmowało się odpowiednio 11 i 12 pracowników w Zespole ds. Gospodarowania Mieniem Komunalnym.

W regulaminie organizacyjnym Zarządu Terenów Publicznych², wskazano, że do zadań Zespołu ds. Dróg należy m.in. zarządzanie drogami gminnymi oraz pozostałymi administrowanymi terenami w tym m.in. poprzez wydawanie decyzji na umieszczenie obiektów, reklam i urządzeń liniowych w pasie drogowym, zaś do zadań Zespołu ds. Gospodarowania Mieniem Komunalnym należy wykonywanie obowiązków zarządcy dróg gminnych w zakresie przekazany Pełnomocnictwem Prezydenta m.st. Warszawy poprzez przygotowywanie decyzji administracyjnych oraz prowadzenie postępowań w zakresie zajęć pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi.

W kwestii wskazania czy pracownicy Zespołu ds. Dróg również wydają decyzje w zakresie zajęć pasa drogowego Dyrektor ZTP wyjaśnił: „Decyzje na zajęcie pasa drogowego wydawane są tylko przez Zespół ds. Gospodarowania Mieniem Komunalnym”.

Bezpośredni nadzór nad Zespołem ds. Gospodarowania Mieniem Komunalnym sprawował Pan Paweł Kołodziejcki - Zastępca Dyrektora ZTP ds. Zarządzania Mieniem Komunalnym.

2. W 2022 r. wydanych zostało 1380³ decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego w tym m.in. 155 decyzji w związku z awariami, 123 decyzje w zakresie umieszczenia liniowych urządzeń obcych oraz 384 w zakresie umieszczenia ogródków gastronomicznych w pasie drogowym.

W 2023 r. wydanych zostało 1588 decyzji⁴ zezwalających na zajęcie pasa drogowego w tym m.in. 180 decyzji w związku z awariami, 206 decyzji w zakresie umieszczenia liniowych urządzeń obcych oraz 459 w zakresie umieszczenia ogródków gastronomicznych w pasie drogowym. Dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego na podstawie decyzji wydanych w 2022 r. wyniosły 6 246 549,17 zł, zaś na podstawie decyzji wydanych w 2023 r. 6 423 884,77 zł.

W latach 2022-2023 w ZTP wydano po 6 decyzji dotyczących wyrażenia zgody na przebudowę lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń, o których mowa w art. 38 ustawy o drogach publicznych. Nie było przypadków, w których ZTP nie zajął stanowiska w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem o taką zgodę.

Kontrolę prawidłowości postępowania przy rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego przeprowadzono na próbie 20 decyzji wydanych w latach 2022 - 2023, wraz z dokumentacją, na podstawie której zostały wydane. Postępowania administracyjne w sprawie uzyskania zezwolenia prowadzono zgodnie z zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, decyzje administracyjne zawierały wszystkie elementy określone

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 t.j.)

² załącznik do zarządzenia nr 41/2022 Dyrektora Zarządu Terenów Publicznych z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Zarządu Terenów Publicznych

³ 1317 decyzji w wewnętrznej ewidencji uzyskały status „obowiązujące”

⁴ 1539 decyzji w wewnętrznej ewidencji uzyskały status „obowiązujące”

⁵ (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 t.j.)

w art. 107 kpa a terminy od złożenia wniosku do wydania decyzji nie przekraczały 30 dni⁶. Decyzje były wydawane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określania warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁷.

W objętych kontrolą decyzjach opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego naliczano zgodnie ze stawkami wskazanymi w ww. uchwale nr XXXI/666/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 27 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych⁸. Stwierdzono, że w objętych kontrolą sprawach, po upływie ważności decyzji zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, dokonywano odbioru terenu, mającego na celu sprawdzenie realizacji przez wykonawcę obowiązków zawartych w decyzji, w tym odnośnie odtworzenia elementów pasa drogowego po robotach w sposób zgodny z zaleceniami. Dyrektor ZTP wyjaśnił: „Sposób odbioru pasa drogowego po zakończeniu obowiązywania decyzji jest uzależniony od celu, w jakim pas drogowy był zajmowany. W przypadku zajęć związanych z prowadzeniem robót (w szczególności z naruszeniem nawierzchni) po otrzymaniu zgłoszenia o zakończeniu prac od strony przeprowadzana jest kontrola przy udziale pracownika zespołu ds. dróg (w zależności od zakresu prac) i sporządzany jest protokół. W przypadku zezwoleń na zajęcie pasa drogowego o charakterze sezonowym (np. ogródki gastronomiczne), ze względu na fakt ich wygaśnięcia w zbliżonym terminie, odbiór terenu odbywa się często tylko poprzez potwierdzenia faktu usunięcia naniesień (dokumentacja fotograficzna). Wynika to z dużej ilości takich zezwoleń (ponad 300) oraz z faktu, że lokale gastronomiczne funkcjonują często po godzinach pracy urzędu. Podobna sytuacja dotyczy wydawanych zezwoleń na realizację zdjęć filmowych, które również odbywają się poza godzinami pracy urzędu. W takich sytuacjach korzystamy z pomocy Straży Miejskiej, prosząc o przeprowadzenie kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, otrzymujemy taką informację, co umożliwia nam wszczęcie ewentualnego postępowania.”

3. W trakcie kontroli ustalono, że pracownicy ZTP wydając decyzję na zajęcie pasa drogowego korzystają z modułu ZPD⁹ systemu eDiom oraz prowadzą ewidencję zajęć pasa drogowego w wewnętrznej bazie w programie Excel.

W zarządzeniu nr 3478/2009 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie jednolitego prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego dróg publicznych w m.st. Warszawie¹⁰, zapisano, że:

⁶ Art. 35 § 3 Kpa

⁷ (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264)

⁸ (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. Nr 148, poz. 3717 z późn. zm.)

⁹ Zarządzanie Pasm Drogowym- moduł w systemie eDiom do obsługi wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zajęć pasa drogowego, umieszczania urządzeń w pasie i reklam

¹⁰ Tekst ujednolicony zarządzenia nr 3478/2009 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r., uwzględniający zmiany wprowadzone zarządzeniami:

1) nr 1657/2018 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 23 października 2018 r.;

2) nr 962/2023 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 31 maja 2023 r.

§ 1. 1. Ewidencję zajęć pasa drogowego dróg publicznych prowadzi się na bieżąco w jednej dla całego miasta bazie danych w systemie informatycznym „eDIOM”, przy pomocy modułu do prowadzenia zajęcia pasa drogowego „ZPD”.

2. Wydawanie zezwoleń o zajęciu pasa drogowego sporządza się na drukach generowanych bezpośrednio z systemu „eDIOM”.

3. Wnioski o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego ewidencjonuje się w systemie „eDIOM”. Stosownie do zapisów § 3 zarządzenia.

Wykonanie zarządzenia zostało powierzone Zarządom Dzielnic m. st. Warszawy w zakresie prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego dla dróg gminnych.

W kwestii wyjaśnienia w jakim zakresie Zarząd Terenów Publicznych korzysta z modułu ZPD systemu eDIOM Dyrektor ZTP wyjaśnił: „ (...) w Zarządzie Terenów Publicznych decyzje na zajęcia pasa drogowego są wydawane przy użyciu modułu ZPD systemu eDIOM. Wyjątkiem od tej zasady są decyzje zmieniające, decyzje odmowne, decyzje umorzeniowe, decyzje uchylające, decyzje karne, kombinacje różnych ww. typów decyzji, które są wydawane poza ww. systemem. W tutejszej jednostce przygotowane zostały szablony decyzji (druki generowane bezpośrednio z systemu eDIOM) dotyczące najczęściej występujących typów zajęć pasa drogowego, które są wykorzystywane w procesie wydawania decyzji. Systemem służącym do rejestracji wszystkich dokumentów w ZTP, w tym wpływających wniosków o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, jest SignUM. W eDIOM wpisywane są jedynie te wnioski, po rozpatrzeniu których (przy użyciu eDIOM) wydawane są decyzje. Stąd też liczba wniosków z systemu eDIOM nie będzie odpowiadała liczbie wniosków z systemu SignUM. Część z tych wniosków zostanie pozostawiona bez rozpoznania, a część postępowań wszczętych z tych wniosków zostanie zakończona wydaniem innego typu decyzji niż zezwolenie. Z uwagi na fakt, iż nie wszystkie typy decyzji są wydawane za pośrednictwem systemu eDIOM, nie można byłoby prowadzić kompletnej ewidencji jedynie na podstawie raportów generowanych przez system eDIOM. Stąd też w zespole ds. gospodarowania mieniem komunalnym prowadzona jest dodatkowa wewnętrzna ewidencja wszystkich wydawanych decyzji”.

Dodatkowo ZTP wskazało mocne i słabe strony modułu ZPD systemu eDIOM: „Mocne strony systemu eDIOM: korzystanie z szablonów decyzji pozwala na ich wydawanie w oparciu te same kryteria (zarówno graficzne, jak i merytoryczne), system podpowiada możliwe kolizje z innym wcześniej wydanym zezwoleniem, system w większości przypadków prawidłowo wylicza opłatę za zajęcie pasa drogowego, szybki wybór wnioskodawców wpisanych wcześniej do słowników.

Słabe strony systemu eDIOM: system nie pozwala wydać decyzji na wspólników spółki cywilnej (można wpisać tylko jednego przedsiębiorcę), brak możliwości wydania decyzji innego typu niż zezwolenie; brak możliwości wydania w jednej decyzji zezwolenia na zajmowanie terenu na cele z różnych załączników uchwały Nr XXXI/666/2004 Rady m.st. Warszawy z dnia 27 maja 2004 r.; możliwość wyboru tylko jednego odcinka danej ulicy może spowodować, że nie pojawi się komunikat o kolizji z wcześniej wydaną decyzją na zajęcie na innym odcinku tej ulicy; możliwe do wygenerowania raporty są niewystarczające dla potrzeb zespołu; wybór danej ulicy w formularzu nie podpowiada możliwych do wyboru działek ewidencyjnych; w formularzu nie ma miejsca na datę uzupełnienia lub zmiany wniosku; w formularzu, w miejscu gdzie należy wpisać szerokość zajęcia

jezdni i procent zajętej szerokości jezdni, jest miejsce na wpisanie tylko jednej pozycji, co w przypadku projektów bardziej skomplikowanych (takich, gdy jezdnia jest zajęta w różnych przedziałach procentowych swojej szerokości) wymusza wpisanie i wyliczenie opłat za część zajęcia poza systemem; wybór stawek opłat jest mało czytelny; jeżeli decyzja na umieszczenie urządzenia obejmuje trzy okresy (czyli pierwszy niepełny rok, kolejne pełne lata i ostatni niepełny rok) to system liczy jedynie dwa pierwsze okresy.”

4. Zarząd Terenów Publicznych administrował siecią dróg gminnych o łącznej długości 57 km, która obejmowała 218 ulic. Nadzór nad wykorzystywaniem pasa drogowego zgodnie z wydanymi decyzjami w zakresie legalności i prawidłowości zajęcia pasa drogowego sprawowano w formie kontroli pasa drogowego. W latach 2022-2023 przeprowadzono około 1000 kontroli rocznie.

Jak poinformował Dyrektor ZTP: „Pracownicy Zarządu Terenów Publicznych prowadzą kontrole pasów drogowych zajętych na podstawie wydanych wcześniej decyzji administracyjnych oraz dodatkowo kontrolują inne obszary będące w administrowaniu. Priorytetowo kontrolowane są tereny, w stosunku do których wpłynęło zgłoszenie lub skarga (telefonicznie, pisemnie lub poprzez system 19115 (od mieszkańców lub przedsiębiorców), od Straży Miejskiej).” W przypadku wykrycia podczas kontroli zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi wszczynano postępowanie w sprawie wymierzenia kary za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia oraz jeżeli była taka potrzeba w sprawie przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego. W 2022 r. w ZTP wydano 209 decyzji karnych zaś w 2023 ich liczba wyniosła 200. Wysokość naliczonych kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem warunków zezwolenia w 2022 r. wyniosła 3 354 800,07 zł¹¹ zaś w 2023 r. 2 508 056,34 zł¹².

5. Kontrolująca dokonała oględzin w zakresie prawidłowości zajęcia pasa drogowego na wybranych drogach gminnych Dzielnicy Śródmieście. Na skontrolowanych 24 odcinkach dróg gminnych stwierdzono 22 zajęcia pasa drogowego, które nie miały wymaganego zezwolenia zarządcy drogi. W trakcie kontroli ustalono, że w 2 z ww. 22 przypadków prowadzone jest przez ZTP postępowanie karne. Ujawnione w wyniku oględzin zajęcia to przede wszystkim szyldy reklamowe, donice ustawione przy ogródkach gastronomicznych i „potykacze”. W trakcie trwania czynności kontrolnych pracownicy ZTP podjęli działania, w wyniku których jedno zajęcie pasa drogowego zostało usunięte a w przypadku kolejnego w dniu 1 sierpnia 2024 r. zostało wszczęte postępowanie karne. Z uwagi na małą powierzchnię zajęć pasa drogowego bez zgody zarządcy i ich charakter, powyższe nie wpływa na ocenę wystawioną w wyniku przeprowadzonej kontroli.

W kwestii wskazania w jaki sposób typowane są drogi do przeprowadzenia kontroli Dyrektor ZTP wyjaśnił, iż: „W latach ubiegłych kontrolujący skupiali się terenach zajętych przez reklamy wielkoformatowe, a następnie przez reklamy w formie wyświetlaczy, w konsekwencji czego udało się doprowadzić do usunięcia ich znakomitej większości. Z uwagi na zapisy umów ramowych zawieranych z geodetami (przedmiotem których jest ustalenie przez nich powierzchni reklam

¹¹ z kwoty 3 354 800,07 zł, stanowiącej sumę wszystkich wydanych w 2022 r. decyzji karnych, z których część nie stała się jeszcze ostateczna, niezapłaconych według stanu na dzień 8.08.2024 r. jest 18 173,93 zł

¹² z kwoty 2 508 056,34 zł, stanowiącej sumę wszystkich wydanych w 2023 r. decyzji karnych, z których część nie stała się jeszcze ostateczna, niezapłaconych według stanu na dzień 8.08.2024 r. jest 189 871,52 zł.

zajmujących pas drogowy), kontrolą objęte były ciągi ulic. Do tej pory skontrolowano ul. Mokotowską i ul. Chmielną. Wybór ul. Mokotowskiej wynikał z faktu jej reprezentacyjnego charakteru, wielu nowo remontowanych kamienic oraz wpisania jej do rejestru zabytków, ul. Chmielnej z kolei – z uwagi na planowany remont i jej nowe zagospodarowanie.”

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Zapewnienie skutecznego monitoringu pasa drogowego w celu wykrycia i wyeliminowania przypadków zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.
2. Dostosowanie regulaminu organizacyjnego do stanu faktycznego w zakresie wydawania decyzji na zajęcia pasa drogowego.

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pana w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Jednocześnie, na podstawie 41 ust. 1 Zarządzenia, zobowiązuje Pana do przekazania kopii ww. informacji Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy, Dyrektorowi Biura Geodezji i Katastru m. st. Warszawy oraz Dyrektorowi Biura Infrastruktury m.st. Warszawy.



DYREKTOR
BIURA KONTROLI
Ewa Graniowska

Do wiadomości:

1. Pan Tomasz Mencina - Zastępca Prezydenta m. st. Warszawy.
2. Pani Aneta Konieczna - Dyrektor Biura Geodezji i Katastru m. st. Warszawy.
3. Pan Leszek Drogosz – Dyrektor Biura Infrastruktury m. st. Warszawy.