



Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

Znak sprawy: KW-WI.1712.22.2024.AGE

Warszawa, 7.10. 2024 r.

Pan
Rafał Miastowski
Burmistrz
Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy

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 Urzędzie Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy, w okresie od 6 maja do 5 czerwca 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 czerwca 2024 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 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, prowadzeniu nadzoru nad wykorzystywaniem pasa drogowego w sposób zgodny z wydanymi decyzjami oraz kontroli wykrywania nielegalnych zajęć pasa drogowego.

Biuro Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu Dzielnicy Mokotów w kontrolowanym zakresie z uwagami dotyczącymi stwierdzonych przypadków długich terminów odbioru terenów po zajęciu pasa drogowego. Szczególnie pozytywnie należy ocenić sprawowanie nadzoru nad legalnością i prawidłowością zajęcia pasa drogowego, w tym liczbę przeprowadzonych w tym zakresie kontroli. Brak prowadzenia ewidencji zajęcia pasa drogowego w przewidzianym do tego module „ZPD” systemu eDiom, Biuro Kontroli ocenia negatywnie, z uwagi na brak realizacji obowiązku wynikającego z Zarządzenia 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. Warszawie (ze zm), przyjmując jednocześnie wyjaśnienia Burmistrza Dzielnicy Mokotów w przedmiocie powodów prowadzenia ewidencji w odmienny sposób.

1. Sprawy objęte zakresem kontroli, zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym w Urzędzie Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy¹ realizował Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy, w tym Referat Inwestycji i Utrzymania Dróg oraz Referat Gospodarowania Pasem Drogowym. Bezpośredni nadzór nad Wydziałem Infrastruktury sprawował Burmistrz Dzielnicy Mokotów. Urząd Dzielnicy Mokotów zarządzał siecią dróg gminnych o łącznej długości ok. 132 km (322 ulice). 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 droga.² Dzielnicą Mokotów posiadała uregulowane granice pasa drogowego. Nie było spraw spornych w zakresie przebiegu granic pasa drogi gminnej.

W latach 2022 - 2023 do Urzędu Dzielnicy Mokotów wpłynęło 2 950 wniosków w sprawie udzielenia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, z czego 79 odrzucono z powodu braków.

Wydano tym okresie 2 871 decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego, w tym 43 w zakresie przebudowy lub remontów obiektów budowlanych lub urządzeń obcych umiejscowionych w pasie drogowym, o których mowa w art. 38 ustawy o drogach publicznych³.

Dochody z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w 2022 r. wyniosły 2 490 769,90 zł., zaś w 2023 r. wyniosły 3 280 602,19 zł.

2. W trakcie kontroli ustalono, że w Dzielnicy Mokotów nie była prowadzona bieżąca ewidencja zajęć pasa drogowego w module ZPD⁴ systemu „eDIOM” (centralna baza zarządzania kompletem informacji drogowej). Dostęp do systemu „eDIOM” (moduł ZPD) posiadało 5 pracowników Wydziału Infrastruktury. W okresie 2022 - 2023 ewidencja i wydawanie decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego prowadzona była w Wydziale Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów w wewnętrznym rejestrze utworzonym w programie Excel. Powyższe działanie było niezgodne z zarządzeniem 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. Warszawie⁵, w którym zapisano, że:

¹ Zarządzenie nr 66/2021 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Urzędu Dzielnicy Mokotów Miasta Stołecznego Warszawy w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy (ze zm.).

²Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 t.j.)

³Art. 38. 1. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 320, Istniejące w pasie drogowym urządzenia obce, które nie powodują zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłócają wykonywania zadań zarządcy drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie.

⁴ Zarządzanie Pasem Drogowym - program do obsługi wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zajęć pasa drogowego, umieszczania urządzeń w pasie i reklam.

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”.

Wykonanie zarządzenia w zakresie prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego dla dróg gminnych zostało powierzone Zarządom Dzielnic m. st. Warszawy. W wyjaśnieniach udzielonych w tym zakresie Burmistrz Dzielnicy Mokotów przekazał: „Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy nie prowadzi ewidencji zajęć pasa drogowego w systemie informatycznym eDIOM (...) ponieważ program eDIOM nie posiada ogólnodostępnych szablonów dotyczących wszystkich rodzajów decyzji wydawanych przez zarządcę drogi np. decyzji umarzającej, decyzji odmawiającej zezwolenia, czy też decyzji o odstąpieniu od nałożenia kary i pouczeniu strony. W korespondencji z ówczesnym Biurem Drogownictwa i Komunikacji Urzędu m. st. Warszawy wskazywaliśmy na brak możliwości pracy na szablonach wgranych w systemie eDIOM. Szablony te działały tylko na wersji testowej natomiast w wersji docelowej nie było możliwości wygenerowania decyzji. W jednej z odpowiedzi Biuro wskazało, że pracownicy dzielnic we własnym zakresie winni przygotować docelowe szablony decyzji. Ze względu na stopień skomplikowania tego procesu i konieczności bardzo dobrej znajomości programu okazało się to niewykonalne. Wówczas ówczesne Biuro Drogownictwa i Komunikacji m. st. Warszawy zorganizowało spotkanie z przedstawicielami firmy Designers sp. j., podczas którego zaprezentowano możliwości programu eDIOM w innej wersji systemu, niż ten który był zainstalowany na komputerach pracowników. Prezentacja wykonana przez firmę Designers sp. j. potwierdziła, że praca na oprogramowaniu wymaga szczegółowej fachowej wiedzy informatycznej, a sam program nie jest w żaden sposób sugestywny ani intuicyjny. Równocześnie pracownicy firmy Designers sp. j. wskazywali, że jakiegokolwiek modyfikacje i usprawnienia systemu poza ramy podpisanej umowy, wymagają zawarcia stosownego aneksu do niej, co generowałoby dodatkowe koszty dla m.st. Warszawy. Zaprezentowane szablony decyzji są jedynie wycinkiem potrzeb zarządcy drogi. Nie odzwierciedlają faktu, iż decyzje są rozstrzygnięciami indywidualnymi, zawierającymi wiele zmieniających się elementów (tak jest np. w sprawach nakładających kary pieniężne, ale nie tylko). Zastosowanie szablonów utrudniłoby pracę i generowałoby dodatkowe zadania dla i tak już mocno obciążonych obowiązkami pracowników przygotowujących projekty decyzji.

Równocześnie należy podkreślić, że pracownicy Urzędu Dzielnicy Mokotów odpowiedzialni są za merytoryczną i terminową realizację zadań wynikających z ustawy o drogach publicznych w zakresie zadań zarządcy drogi, a nie za przystosowanie programu eDIOM do stanu umożliwiającego jego właściwe i pełne wykorzystanie bez konieczności ponoszenia dodatkowych środków finansowych, za co odpowiedzialność ponosi właściwe biuro. Program eDIOM jest wykorzystywany do generowania raportów oraz zestawień w zakresie podstawowych danych o drogach, takich jak: numer drogi, klasa, długość, wyposażenie pasa drogowego, istniejące nawierzchnie, a także do tworzenia książek dróg

(wykorzystywanych m.in. w przeglądach rocznych) oraz celem realizacji obowiązku sprawozdawczości w zakresie dróg publicznych.”

Ponadto Burmistrz Dzielnicy poinformował, że: „Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów prowadził korespondencję z Biurem Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju m.st. Warszawy dotyczącą aktualizacji programu eDIOM, która umożliwi ewidencjonowanie zajęcia pasa drogowego zgodnie z zarządzeniem nr 3478/2009 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r. Jednocześnie informuję, że po przystosowaniu programu eDIOM do stanu umożliwiającego jego pełne wykorzystanie, wnioski na zajęcie pasa drogowego będą w nim rejestrowane a decyzje sporządzane na drukach bezpośrednio wygenerowanych przez ten system.”

3. Kontrolę prawidłowości postępowania przy rozpatrywaniu wniosków i wydawaniu decyzji w sprawie zajęcia pasa drogowego przeprowadzono na próbie 16 spraw dotyczących decyzji wydanych w latach 2022 - 2023. Postępowania w sprawie uzyskania zezwolenia prowadzono zgodnie z zasadami kodeksu postępowania administracyjnego⁶. Kontrolowane decyzje administracyjne zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 kpa, były wydawane na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określania warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego⁷, uchwały nr XXXI/666/2004 Rady m. st. 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. Opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego w objętych kontrolą decyzjach naliczono zgodnie ze stawkami wskazanymi w ww. uchwale nr XXXI/666/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy. W jednej ze spraw objętej decyzją nr 5454/05/2023 z 25.05.2023 r. nie było wniesionej opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego (ogródek gastronomiczny) naliczonej w kwocie 4 140,87 zł. Urząd Dzielnicy Mokotów podjął stosowne działania w celu uzyskania należności. Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy posiadał procedurę odbioru terenu po przeprowadzonych robotach i zajęciu pasa drogowego. W objętych kontrolą sprawach sporządzano protokoły odbioru terenu pasa drogowego wg. przyjętego wzoru. Protokoły zawierały m. in. zapisy o odtworzeniu przez wykonawcę elementów pasa zgodnie z warunkami. W kilku przypadkach stwierdzono, że odbiory były dokonane w terminach odległych od wyznaczonego w decyzji okresu zajęcia, tj.:

- w sprawie objętej decyzją nr 71/01/2022 wskazano termin zajęcia pasa do 04.03.2022 r., odbiór terenu nastąpił 27.06.2022 r. (po około 3,5 miesiącach). Burmistrz Dzielnicy wyjaśnił, że: „(...) decyzja w punkcie 17 wskazywała, iż w przypadku, gdy zimowe warunki atmosferyczne nie pozwolą na prawidłowe odtworzenie zajętych elementów pasa drogowego, termin odtworzenia zostaje przedłużony do 30.04.2023 r.” Jak wynika z ww. wyjaśnień, odbiór nastąpił po prawie dwóch miesiącach po terminie wyznaczonym na odtworzenia terenu zajęcia.

- w sprawie objętej decyzją nr 82/01/2022 wskazano termin zajęcia pasa do 28.03.2022 r., odbiór terenu nastąpił 25.10.2022 r. (po około 7 miesiącach). Burmistrz Dzielnicy w tej sprawie wyjaśnił, że: „(...) wydane zostały kolejne decyzje zarządcy drogi zezwalające na zajęcie pasa drogowego w celu

⁶(Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

⁷ (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264 ze zm.).

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

przebudowy sieci wodociągowej. Ostatnia z decyzji nr 398/01/2022, wskazywała termin zajęcia pasa drogowego do 09.09.2022 r. Dopiero po definitywnym zakończeniu robót i zgłoszeniu terenu do odbioru, oraz po weryfikacji odtworzenia pasa drogowego zgodnie z warunkami określonymi w decyzji stosowny protokół został podpisany.” Jak wynika z ww. wyjaśnień odbiór nastąpił około 1,5 miesiąca po wyznaczonym terminie zajęcia terenu.

- w sprawie objętej decyzją nr 285/01/2023 wskazano termin zajęcia do 21.06.2023 r., odbiór terenu nastąpił 15.12.2023 r. (po około 5 miesiącach). Burmistrz Dzielnicy wyjaśnił, że: „(...) firma Jarpol S.A., wykonawca działający na zlecenie MPWiK w m. st. Warszawie S. A., z uwagi na dużą ilość wykonywanych i zgłaszanych awaryjnych zajęć pasa drogowego, odbiory terenu zleca zbiorczo (...).”

Zgodnie z warunkami wydanych decyzji (pkt 7 i pkt 8) wykonawcy obowiązani są zgłaszać do Wydziału Infrastruktury gotowość do odbioru celem protokolarnego przekazania terenu, bądź uzyskać zezwolenie na zajęcie na kolejny okres. Zarządca drogi dokonuje komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego, przy czym dzień podpisania protokołu jest dniem zwolnienia pasa drogowego. Mając powyższe na uwadze, odbiory po zajęciu pasa drogowego powinny być dokonywane niezwłocznie po upływie terminu zajęcia i przywróceniu miejsca do stanu poprzedniego. Wyrażanie zgody przez zarządcę na odbiory zbiorcze lub dopuszczanie do długich terminów na odbiory po zgłoszeniu przez wykonawców, mogą prowadzić do przekraczania wyznaczonego terminu zajęcia pasa drogowego.

4. Wydział Infrastruktury dla Dzielnicy Mokotów sprawował nadzór nad legalnością i prawidłowością zajęcia pasa drogowego z wydanymi decyzjami, który realizowano na podstawie procedury kontroli. W 2022 r. przeprowadzono 650 kontroli, w 2023 r. 670 kontroli. Kontrole prowadzili pracownicy Referatu Gospodarowania Pasem Drogowym Wydziału Infrastruktury jako kontrole planowe według planu kontroli oraz kontrole doraźne na podstawie zgłoszeń mieszkańców, jednostek miejskich otrzymywanych w systemie 19 115 oraz prowadzone w związku z bieżącą kontrolą pasa drogowego. Kontrole dokumentowano w formie sporządzanej według wzoru notatki oraz załączanej dokumentacji fotograficznej.

W ww. sprawie Burmistrz Dzielnicy przekazał ponadto, że „Kontrole dotyczące nielegalnego zajęcia pasa drogowego prowadzone są także w ramach postępowań administracyjnych wszczętych i prowadzonych na podstawie art. 40 ust 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320) tj. postępowań w sprawie nałożenia kary pieniężnej.”

W wyniku kontroli w 2022 r. wykryto 325 i w 2023 r. wykryto 335 zajęcia pasa drogowego bez zgody zarządcy. Na skutek braku zastosowania się w terminie do wezwania o usunięcie zajęcia w okresie 2022 - 2023 wszczęto 135 postępowań administracyjnych (na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych⁹) w sprawie naliczenia kary pieniężnej za zajęcie pasa drogowego bez zgody zarządcy drogi.

Za samowolne zajęcia pasa drogowego lub niezgodne z warunkami podanymi w zezwoleniu dzielnica w 2022 r. naliczyła kary w wysokości 790 618,26 zł i w 2023 r. w wysokości 753.222,61 zł.

⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 320.

5. W zakresie prawidłowości zajęcia pasa drogowego, kontrolujący dokonał oględzin wybranych dróg gminnych Dzielnicy Mokotów. Na skontrolowanych 16 odcinków dróg stwierdzono w 8 lokalizacjach w pobliżu lokali użytkowych zajęcia pasa drogowego z przeznaczeniem pod ogródki gastronomiczne. Ustalono, że Urząd Dzielnicy Mokotów wyraził zgodę na zajęcie pasa drogowego dla tych lokalizacji i terminu zajęcia. Podczas oględzin wybranych ulic zajęć pasa drogowego na inne cele nie stwierdzono.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Podjęcie działań, w porozumieniu z właściwymi biurami m. st. Warszawy, w celu prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego zgodnie z Zarządzeniem nr 3478/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r. (z ewentualnymi zmianami) w sprawie jednolitego prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego dróg publicznych w m.st. Warszawie.
2. Dokonywanie odbioru terenu niezwłocznie po upływie terminu zajęcia pasa drogowego i przywróceniu miejsca do stanu poprzedniego.

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, zobowiązuję Pana Burmistrza do przekazania kopii ww. informacji Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy, Dyrektorowi Koordynatorowi ds. inwestycji i rozwoju, Dyrektorowi Biura Geodezji i Katastru m. st. Warszawy oraz Dyrektorowi Biura Infrastruktury m.st. Warszawy.

PREZYDENT
MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY



Rafał Trzaskowski

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 - p. o. Dyrektora Biura Infrastruktury m. st. Warszawy.
4. Biuro Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju m. st. Warszawy w zakresie Zarządzenia nr 3478/2009 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie jednolitego prowadzenia ewidencji zajęć pasa drogowego dróg publicznych w m. st. Warszawie.