

Nowy Dwór Mazowiecki, dn. 08.01.2026 r.

Sz. Pan Maciej Dąbrowski

Naczelnik

Wydziału Gospodarki Komunalnej

Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Maz.

PISMO POKONTROLNE (WYSTĄPIENIE)

Numer kontroli: **SKW/5/2025**

Przedmiot kontroli: **Wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg gminnych i wewnętrznych**

Termin kontroli: **09.12.2025 – 19.12.2025 r.**

Jednostka kontrolowana: **Wydział Gospodarki Komunalnej**

Kierownik jednostki: **Maciej Dąbrowski, Naczelnik**

Zakres kontroli:

- **poprawność organizacyjna Wydziału** tj. ocena organizacji i funkcjonowania Wydziału w zakresie realizacji zadań związanych z zajęciem pasa drogowego, w tym zgodność zadań z regulaminem organizacyjnym i zakresem czynności pracowników, planowanie dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego i realizacja planu, identyfikacja i analiza ryzyka w obszarze wydawania zezwoleń, sposób ewidencjonowania, obiegu i archiwizacji dokumentacji spraw;
- **prawidłowość przyjmowania, rozpatrywania i dokumentowania wniosków** tj. weryfikacja kompletności dokumentacji, prawidłowości postępowania administracyjnego, przestrzegania terminów określonych w KPA, stosowania upoważnień oraz zgodności działań z procedurami wewnętrznymi itp.;
- **zgodność wydawanych decyzji z przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej** tj. ocena poprawności merytorycznej wydanych decyzji;

- **prawidłowość naliczania, poboru i rozliczania opłat** tj. weryfikacja sposobu ustalania opłat, prawidłowości stosowanych stawek, terminowości poboru należności, kompletności wpływów oraz dokumentowania zajęć pasa drogowego.

Okres objęty kontrolą: **2023-2024**

Zarządzający kontrolę: **Burmistrz Miasta Nowy Dwór Mazowiecki**

Kontroler: **Michał Dudek**, główny specjalista ds. kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim.

Na podstawie ustaleń kontroli zawartych w **protokole kontroli nr SKW/5/2025 z dn. 23.12.2025 r.** dokonuję oceny badanej działalności i wydaje zalecenia pokontrolne.

I. Ocena pokontrolna.

1. Ocena działalności jednostki kontrolowanej.

Kontrola obejmowała realizację zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg gminnych i wewnętrznych w latach 2023 - 2024.

Celem kontroli była ocena prawidłowości i rzetelności realizacji zadań przez Wydział Gospodarki Komunalnej w zakresie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz naliczania, poboru i rozliczania opłat, z uwzględnieniem zgodności działań z obowiązującymi przepisami prawa.

Zakres kontroli obejmował poprawność organizacyjną Wydziału Gospodarki Komunalnej, prawidłowość przyjmowania i rozpatrywania wniosków, dokumentowanie postępowań administracyjnych, zgodność wydawanych decyzji z przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej, a także prawidłowość ustalania, poboru i monitorowania należności z tytułu zajęcia pasa drogowego.

Na podstawie ustaleń kontroli stwierdzono, że **zasadnicza część zadań** realizowanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej **była wykonywana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.**

Jednocześnie kontrola wykazała **nieprawidłowości i uchybienia o charakterze organizacyjnym, proceduralnym i formalnym**, dotyczące zarządzania ryzykiem, etapu wszczynania i dokumentowania postępowań administracyjnych, stosowania wzorów

wniosków, dokumentowania doręczeń decyzji administracyjnych oraz monitorowania realizacji należności pieniężnych wynikających z wydanych decyzji.

Uwzględniając zakres i charakter stwierdzonych nieprawidłowości, ich przyczyny oraz fakt, że nie miały one wpływu na merytoryczną poprawność rozstrzygnięć ani ważność wydanych decyzji administracyjnych, a także mając na uwadze pozytywne ustalenia kontroli, działalność Wydziału Gospodarki Komunalnej w badanym zakresie oceniono jako **pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Oceny dokonano w oparciu o kryteria prawidłowości realizacji zadań, obejmujące legalność, rzetelność i gospodarność działań, a także skuteczność i efektywność w gospodarowaniu środkami publicznymi.

2. Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i niezgodności.

Na podstawie ustaleń kontroli stwierdzono występowanie nieprawidłowości, uchybień oraz niezgodności dotyczących poszczególnych etapów realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz naliczaniem, poborem i rozliczaniem należnych opłat.

Zakres i charakter stwierdzonych nieprawidłowości był zróżnicowany w zależności od badanego obszaru i miał przede wszystkim charakter organizacyjny, proceduralny oraz formalny.

1) w obszarze poprawności organizacyjnej Wydziału stwierdzono nieprawidłowości polegające na prowadzeniu dokumentacji zarządzania ryzykiem w sposób niespełniający wymogów określonych w Komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej oraz Regulaminie zarządzania ryzykiem obowiązującym w Urzędzie, w szczególności poprzez:

- sporządzanie arkuszy identyfikacji ryzyka w sposób ogólny i schematyczny, bez odniesienia celów i zadań do faktycznie realizowanych procesów i czynności;
- określenie jednego ogólnego celu i jednego zadania dla całego Wydziału, bez ich uszczegółowienia umożliwiającego identyfikację i ocenę ryzyk;
- stosowanie mierników o charakterze niemierzalnym i niepoliczalnym, co uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji celów oraz poziomu ryzyka;

- brak określenia działań ograniczających ryzyka oraz sposobu monitorowania ich poziomu.

2) w obszarze prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych stwierdzono uchybienia i niezgodności z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności:

- stosowanie nieaktualnych wzorów wniosków wszczynających postępowania administracyjne, zawierających nieobowiązujące podstawy prawne, co pozostawało w sprzeczności z zasadą prawidłowego wszczęcia postępowania;
- przyjmowanie i procedowanie wniosków niekompletnych bez zastosowania trybu uzupełniania braków formalnych, o którym mowa w art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- prowadzenie postępowań w oparciu o wnioski zawierające braki lub niespójności danych, co w części przypadków utrudniało jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego sprawy i pozostawało niezgodne z celem oraz intencją art. 7 oraz art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- prowadzenie postępowań na podstawie wniosków złożonych na niewłaściwych formularzach, co wpływało na kompletność i przejrzystość akt sprawy;
- niezapewnienie zachowania zasady pisemności oraz należytego dokumentowania czynności procesowych, wymaganych art. 14 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- brak zapewnienia skutecznego doręczenia decyzji administracyjnych, w szczególności poprzez niedokumentowanie doręczeń i brak jednoznacznych dat ich dokonania, co pozostawało w sprzeczności z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego regulującymi doręczenia, w tym art. 39-49.

Stwierdzone nieprawidłowości, uchybienia i niezgodności dotyczyły głównie organizacji postępowań i sposobu dokumentowania podejmowanych czynności, co obniżało transparentność prowadzonych postępowań oraz zwiększało ryzyko naruszenia terminów procesowych i skuteczności doręczeń.

3. Przyczyny.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, uchybień i niezgodności były przyjęte praktyki wewnętrzne oraz niedostateczne sformalizowanie wybranych obszarów działalności

Wydziału, w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem, organizacji postępowań administracyjnych oraz monitorowania realizacji należności.

W obszarze zarządzania ryzykiem przyjęty sposób identyfikacji i oceny ryzyk koncentrował się na ograniczonym katalogu zagrożeń uznanych za kluczowe z punktu widzenia realizacji celów Wydziału, w szczególności na ryzykach o charakterze finansowym, co skutkowało pominięciem ryzyk operacyjnych i proceduralnych związanych z bieżącą realizacją zadań.

Przyczyną nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych był **brak systematycznej weryfikacji i aktualizacji stosowanych wzorów wniosków**, które mimo pomocniczego charakteru były wykorzystywane w praktyce bez objęcia ich sformalizowanym mechanizmem kontroli pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Na wystąpienie części nieprawidłowości wpływ miała również przyjęta **praktyka organizacyjna ukierunkowana na szybkie załatwianie spraw**, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w bardzo krótkich terminach. Działania, motywowane dążeniem do sprawnej obsługi wnioskodawców, w części przypadków prowadziły do ograniczenia formalnej weryfikacji kompletności wniosków, niestosowania trybu uzupełniania braków formalnych oraz niedostatecznego dokumentowania czynności procesowych.

Czynnikiem sprzyjającym wystąpieniu uchybień były także **uwarunkowania kadrowe i organizacyjne**, w tym okres wdrażania nowego pracownika oraz znaczne obciążenie bieżącymi zadaniami, obejmującymi równocześnie czynności administracyjne, kontrolne i nadzorcze.

Dodatkowo **brak jednoznacznie określonych i konsekwentnie stosowanych zasad nadzoru** nad kompletnością akt spraw oraz dokumentowaniem doręczeń decyzji administracyjnych ograniczał możliwość wczesnej identyfikacji i eliminowania nieprawidłowości.

Przyczyną uchybień stwierdzonych w obszarze realizacji należności z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego był **brak zasad współpracy** pomiędzy Wydziałem Gospodarki Komunalnej a Wydziałem Finansowym w zakresie przekazywania informacji o dokonanych wpłatach oraz występujących zaległościach.

4. Skutki.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze zarządzania ryzykiem ograniczały wykorzystanie arkuszy ryzyka do funkcji formalnej, co utrudniało bieżącą identyfikację

zagrożeń związanych z realizacją zadań Wydziału, w szczególności w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych oraz realizacji dochodów.

Braki i niespójności dokumentacji oraz niedostateczne dokumentowanie czynności procesowych utrudniały ocenę prawidłowości ustaleń faktycznych i prawnych oraz prowadzenie kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Brak skutecznego udokumentowania doręczeń decyzji administracyjnych powodował trudności w ustaleniu biegu terminów procesowych i finansowych, co zwiększało ryzyko opóźnień w poborze należnych dochodów gminy oraz ryzyko kwestionowania skuteczności wydanych rozstrzygnięć.

Brak pełnej i bieżącej informacji o stanie ich wykonania oraz brak jednoznacznego powiązania decyzji z wpłatami utrudniały monitorowanie terminowości i kompletności należności oraz opóźniały podejmowanie czynności ponaglących lub windykacyjnych, co skutkowało zwiększeniem ryzyka finansowego dla gminy.

5. Odpowiedzialność.

Odpowiedzialność za stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, uchybienia i niezgodności związane z realizacją zadań w zakresie zajęcia pasa drogowego należy rozpatrywać w ujęciu funkcjonalnym i organizacyjnym.

Za prawidłowe wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych, w szczególności w zakresie kompletności wniosków, dokumentowania czynności procesowych oraz przygotowywania projektów decyzji administracyjnych, odpowiadali pracownicy merytoryczni Wydziału Gospodarki Komunalnej realizujący sprawy w ramach powierzonych im zakresów obowiązków.

Odpowiedzialność za organizację pracy Wydziału, zapewnienie właściwego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi oraz nad prawidłowością realizacji zadań, w tym w zakresie monitorowania realizacji należności i współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, spoczywała na Naczelniku Wydziału Gospodarki Komunalnej.

6. Pozytywne ustalenia kontroli.

Czynności kontrolne wykazały pozytywne aspekty realizacji zadań przez Wydział Gospodarki Komunalnej w przedmiocie kontroli.

Ustalono, że planowanie dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego w latach 2023-2024 prowadzone było w sposób **stabilny i racjonalny**, a poziom realizacji dochodów w obu latach **przekraczał 95% planu**, co świadczy o trafnym określaniu założeń budżetowych i prawidłowej ocenie możliwości uzyskiwania wpływów.

Kontrola potwierdziła, że postępowania administracyjne dotyczące wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego były co do zasady **załatwiane terminowo**, zgodnie z **art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego**. Prawidłowo stosowano także przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie umarzania postępowań, w przypadkach, gdy stały się one bezprzedmiotowe.

Analiza treści decyzji administracyjnych wykazała, że spełniały one **wymagania formalne określone w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego** oraz były **zgodne** ze złożonymi wnioskami. W decyzjach **prawidłowo określano przedmiot** rozstrzygnięcia, **cel i lokalizację** zajęcia pasa drogowego, a także **warunki** realizacji zezwoleń.

Pozytywnie oceniono również prawidłowość **ustalania wysokości opłat** za zajęcie pasa drogowego, dokonywaną zgodnie z obowiązującymi stawkami określonymi w uchwale Rady Miejskiej, wraz z prezentacją sposobu ich wyliczenia w uzasadnieniach decyzji.

II. Oceny częściowe:

1. Poprawność organizacyjna Wydziału – ocena: pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Zadania związane z wydawaniem zezwoleń na zajęcie pasa drogowego dróg gminnych i wewnętrznych realizowane były przez Wydział Gospodarki Komunalnej jako właściwą komórkę organizacyjną Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Mazowieckiem

Zakres zadań Wydziału określony w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu pozostawał zgodny z ustawowymi zadaniami własnymi gminy wynikającymi z **art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym**¹ (dalej „*usg*”) oraz z kompetencjami zarządcy dróg gminnych określonymi w **art. 19 ust. 2 pkt 4 i art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych**² (dalej „*uodp*”).

¹ Art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dn. 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Kontrola potwierdziła, że organizacja pracy Wydziału oraz przypisanie zadań pracownikom w zakresie prowadzenia spraw dotyczących zajęcia pasa drogowego były prawidłowe i odpowiadały zakresowi zadań realizowanych przez Wydział.

Zakresy czynności pracowników merytorycznych obejmowały prowadzenie postępowań administracyjnych, przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych oraz wykonywanie czynności związanych z bieżącą obsługą spraw w obszarze zarządzania drogami gminnymi.

W latach 2023–2024 plan dochodów³ z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego był ustalany na stabilnym i niezmiennym poziomie **170 000,00 zł rocznie**. Realizacja planu dochodów **w 2023 r. wyniosła 164 948,08 zł, tj. 97,03% planu**, natomiast **w 2024 r. wyniosła 163 141,06 zł, tj. 95,97% planu**. Dane te wskazują na prawidłowe oszacowanie potencjału dochodowego oraz trafne kształtowanie założeń budżetowych w odniesieniu do dochodów o powtarzalnym charakterze.

Jednocześnie kontrola wykazała nieprawidłowości w obszarze **zarządzania ryzykiem**. Analiza arkuszy identyfikacji i oceny ryzyka sporządzonych na lata 2023 i 2024 wykazała, że dokumenty te miały **charakter ogólny i schematyczny** oraz były tożsame w obu latach, co oznaczało **brak ponownej identyfikacji** i aktualizacji ryzyk. W arkuszach określono jeden ogólny cel oraz jedno zadanie, bez ich uszczegółowienia i powiązania z faktycznie realizowanymi procesami.

Zastosowany miernik miał charakter **niemierzalny i niepoliczalny**, co uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji celu oraz poziomu ryzyka. W dokumentacji nie wskazano również konkretnych działań zaradczych ani sposobu monitorowania ryzyk.

Przyjęty sposób identyfikacji ryzyk ograniczał się do jednego ryzyka o charakterze zewnętrznym, związanego z potencjalnym brakiem środków finansowych, pomijając ryzyka operacyjne i proceduralne pozostające w bezpośrednim obszarze wpływu Wydziału, w tym ryzyka związane z realizacją dochodów z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego.

Powyższy sposób prowadzenia dokumentacji zarządzania ryzykiem **pozostawał niezgodny** z intencją i założeniami standardów kontroli zarządczej określonych w **Komunikacie Ministra**

³ Uchwała Budżetowa Miasta Nowy Dwór Mazowiecki na rok 2023 Nr XLIII/480/2022 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dn. 06.12.2022 r. Uchwała Budżetowa Miasta Nowy Dwór Mazowiecki na rok 2024 Nr LVI/599/2023 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dn. 28.11.2023 r.

Finansów⁴ w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, a także z postanowieniami **Regulaminu zarządzania ryzykiem**⁵ obowiązującego w Urzędzie.

Dokumentacja zarządzania ryzykiem miała charakter formalny i nie spełniała funkcji skutecznego narzędzia zarządczego, w szczególności **nie zapewniała** Kierownictwu Urzędu informacji umożliwiającej identyfikację, ocenę oraz monitorowanie rzeczywistych ryzyk związanych z realizacją zadań i dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego.

Uwzględniając zgodność struktury organizacyjnej i zakresu zadań Wydziału z obowiązującymi przepisami prawa, prawidłowe planowanie i wysoki poziom realizacji dochodów oraz jednocześnie mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości o charakterze organizacyjnym w obszarze zarządzania ryzykiem, działalność Wydziału w tym zakresie oceniono jako **pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**

2. Prawidłowość prowadzenia postępowań administracyjnych

– ocena: **pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Postępowania administracyjne w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz umieszczania w nim urządzeń, obiektów i reklam były prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia **14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego**⁶ (dalej „KPA”) oraz ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Sprawy miały charakter indywidualnych spraw administracyjnych, wszczynanych na wniosek strony, w których organ rozstrzygał o prawach i obowiązkach wnioskodawców, w tym o obowiązku uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Z przekazanych rejestrów wynika, że w latach 2023–2024 Wydział Gospodarki Komunalnej wydał łącznie **319 decyzji administracyjnych**, w tym **196 decyzji** dotyczących zajęcia pasa drogowego oraz **123 decyzje** dotyczące umieszczenia urządzeń lub obiektów w pasie drogowym.

Do szczegółowego badania wybrano próbę **32 decyzji**, stanowiącą **10%** ogółu wydanych rozstrzygnięć, z zachowaniem reprezentatywności pod względem lat oraz rodzaju spraw.

⁴ KOMUNIKAT Nr 23 MINISTRA FINANSÓW z dn. 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁵ Zarządzenie Nr 189/2013 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 25.10.2013 r., zmienione Zarządzeniem Nr 144/2016 Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki z dn. 22.09.2016 r.

⁶ Ustawa z dn. 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Kontrola wykazała, że postępowania administracyjne były co do zasady załatwiane terminowo, **zgodnie z art. 35 KPA**. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków przekroczenia ustawowych terminów załatwienia spraw ani konieczności stosowania trybu zawiadamiania stron o opóźnieniu, o którym mowa w art. 36 KPA.

Analiza terminów wykazała, że znaczna część decyzji była wydawana w bardzo krótkim czasie, w tym w **dniu wpływu wniosku** lub w terminie **do 7 dni**.

Analiza treści decyzji administracyjnych potwierdziła, że **spełniały** one wymagania formalne określone w **art. 107 KPA**. Decyzje zawierały oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, jednoznaczne rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o przysługujących środkach zaskarżenia. Decyzje były podpisywane przez osoby posiadające stosowne upoważnienia do działania w imieniu Burmistrza Miasta. W decyzjach **prawidłowo** określano przedmiot i zakres zajęcia pasa drogowego, czas jego trwania oraz wysokość należnych opłat, ustalonych na podstawie stawek wynikających z **uchwały Rady Miejskiej**⁷.

Jednocześnie w toku kontroli **stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia** o charakterze proceduralnym, dotyczące w szczególności etapu wszczęcia postępowania oraz dokumentowania czynności procesowych.

W części spraw postępowania były prowadzone w oparciu o wnioski zawierające **braki formalne lub niespójności danych**, bez każdorazowego zastosowania trybu **wezwania do ich uzupełnienia**, o którym mowa w **art. 64 § 2 KPA**.

Kontrola wykazała również przypadki stosowania **nieaktualnych wzorów wniosków** zawierających nieobowiązujące podstawy prawne, a także przypadek prowadzenia postępowania na podstawie wniosku złożonego na **niewłaściwym formularzu**.

Wzory wniosków miały charakter pomocniczy i nie stanowiły źródła prawa. Niemniej jednak ich stosowanie zostało przyjęte w praktyce Wydziału jako element porządkujący postępowania. **Brak ich systematycznej aktualizacji** oraz odstępowanie od formalnego trybu usuwania braków formalnych wpływały na obniżenie przejrzystości akt sprawy oraz utrudniały pełne odtworzenie toku postępowania.

⁷ Uchwała Nr XV/220/2020 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 8 września 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

W jednej sprawie, zakończonej wydaniem dwóch decyzji umarzających postępowanie, stwierdzono braki w zakresie pisemnego dokumentowania ustaleń faktycznych mających wpływ na treść rozstrzygnięcia. Ustalenia te, choć faktycznie podejmowane w toku postępowania, nie zostały w pełni utrwalone w aktach sprawy, co pozostaje **w sprzeczności z zasadą pisemności** postępowania administracyjnego, wynikającą z **art. 14 § 1 KPA**, oraz ogranicza możliwość pełnej weryfikacji realizacji obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Najistotniejsze uchybienia dotyczyły etapu **doręczania decyzji administracyjnych**. W **10 z 32** badanych spraw stwierdzono brak w aktach sprawy dokumentów potwierdzających skuteczne doręczenie decyzji stronie, w tym potwierdzeń odbioru lub kompletnej dokumentacji doręczeń zastępczych. Brak informacji o skutecznym dostarczeniu decyzji uniemożliwiał jednoznaczne ustalenie momentu rozpoczęcia biegu terminów procesowych, tj. terminu wniesienia odwołania, o którym mowa w **art. 129 KPA**, oraz momentu uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności, zgodnie z **art. 16 § 1 KPA**. W konsekwencji nie było również możliwe jednoznaczne ustalenie początku biegu terminu do uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, określonego w **art. 40 ust. 13 i 13a uodp**. Taki stan rzeczy zwiększył ryzyko finansowe dla Miasta, w zakresie terminowego i skutecznego poboru należnych opłat.

Złożone wyjaśnienia wskazywały, że część uchybień wynikała z przyjętej praktyki organizacyjnej ukierunkowanej na szybkie załatwianie spraw, znacznego obciążenia zadaniami oraz uwarunkowań kadrowych. Wyjaśnienia zostały uwzględnione w zakresie, w jakim potwierdzały brak zamiaru naruszenia przepisów prawa, jednak **nie eliminują obowiązku formalnego dokumentowania** czynności procesowych oraz **zapewnienia skutecznych doręczeń** decyzji administracyjnych.

Mając na uwadze, że stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na merytoryczną treść rozstrzygnięć ani na prawa stron postępowań, a także uwzględniając terminowość załatwiania spraw oraz brak wniesionych odwołań od wydanych decyzji, działalność Wydziału w obszarze prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych oceniono jako **pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

3. Zgodność wydawanych decyzji z przepisami prawa i uchwałami Rady Miejskiej – ocena: pozytywna.

W ramach kontroli dokonano oceny zgodności wydawanych decyzji administracyjnych z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o drogach publicznych oraz **Uchwały Nr XV/220/2020 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim** z dnia 8 września 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych.

Badaniem objęto łącznie **32 decyzje administracyjne** wydane w latach 2023-2024 w sprawach dotyczących zajęcia pasa drogowego, umieszczania urządzeń, obiektów oraz reklam w pasie drogowym, w tym 30 decyzji kończących się udzieleniem zezwoleń oraz 2 decyzje o umorzeniu postępowania.

Analiza treści decyzji zakończonych udzieleniem zezwoleń wykazała, że wszystkie badane rozstrzygnięcia **spełniały wymagania formalne określone** w Kodeksie postępowania administracyjnego. Decyzje zawierały oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony, datę wydania, podstawę prawną, jednoznaczne rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o przysługujących środkach zaskarżenia. Decyzje były podpisywane przez osoby posiadające stosowne upoważnienia do działania w imieniu Burmistrza Miasta i opatrzone pieczęcią urzędową.

W decyzjach **prawidłowo wskazywano podstawy prawne** wynikające z ustawy o drogach publicznych, w szczególności przepisy stanowiące podstawę wydania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego lub umieszczenie w nim urządzeń, obiektów bądź reklam. Jednocześnie stwierdzono, że w decyzjach podstawy prawne były wskazywane **w sposób zbiorczy**, poprzez przywołanie wielu ustępów **art. 40 uodp**, bez jednoznacznego powiązania poszczególnych przepisów z konkretnym stanem faktycznym danej sprawy. Takie działanie zapewniało formalną zgodność decyzji z obowiązującymi przepisami prawa, jednak **ograniczał precyzję redakcyjną** podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Treść rozstrzygnięć **pozostawała zgodna** ze złożonymi wnioskami, zarówno w zakresie celu zajęcia pasa drogowego lub umieszczenia urządzeń, obiektów bądź reklam, jak i w zakresie powierzchni oraz czasu trwania zajęcia pasa drogowego. W decyzjach **prawidłowo określano lokalizację** zajęcia pasa drogowego, a w przypadkach, w których było to zasadne, wskazywano inwestora oraz wykonawcę robót. Ustalanie wysokości opłat za zajęcie pasa

drogowego następowało na **podstawie stawek wynikających z uchwały** Rady Miejskiej, a w uzasadnieniach decyzji **przedstawiano metodykę** wyliczenia opłat, obejmującą zastosowaną stawkę, powierzchnię zajęcia pasa drogowego oraz okres jego zajęcia, wraz z czytelną kalkulacją.

W decyzjach zawierano również warunki realizacji zezwoleń, w tym obowiązek przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego, odpowiedzialność za ewentualne szkody, obowiązki w zakresie bezpieczeństwa oraz informacje o karach pieniężnych przewidzianych w ustawie o drogach publicznych. W decyzjach dotyczących umieszczenia urządzeń lub obiektów w pasie drogowym stwierdzono **brak powołania przepisu** regulującego termin wnoszenia opłat rocznych tj. **art. 40 ust. 13a uodp**, określającego obowiązek uiszczania opłat rocznych z góry do dnia 15 stycznia danego roku.

W ramach próby kontrolnej przeanalizowano również jedną decyzję wydaną w związku z zajęciem pasa drogowego **w celu usunięcia awarii** urządzenia infrastruktury technicznej. W tym przypadku **stwierdzono niezgodność** polegającą na wskazaniu ogólnych przepisów dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, podczas gdy **właściwą podstawę** prawną stanowił **art. 40 ust. 14 oraz ust. 14a uodp**, regulujący tryb postępowania w przypadku awarii urządzeń zlokalizowanych w pasie drogowym. Treść rozstrzygnięcia odpowiadała jednak regulacjom ustawowym, a sposób określenia warunków zajęcia pasa drogowego oraz naliczenia opłaty był zgodny z obowiązującymi przepisami.

Kontroli poddano także dwie decyzje o umorzeniu postępowania, w których **prawidłowo zastosowano art. 105 KPA**. Z akt spraw wynikało, że brak było przesłanek do dalszego merytorycznego rozpoznania spraw, co uzasadniało ich zakończenie w drodze decyzji administracyjnej.

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej analizy, stwierdzono, że decyzje administracyjne wydawane w sprawach dotyczących zajęcia pasa drogowego oraz umieszczania urządzeń, obiektów i reklam w pasie drogowym były zasadniczo zgodne z przepisami prawa oraz uchwałą Rady Miejskiej. Ustalone uchybienia miały charakter formalny i jednostkowy, nie wpływały na ważność ani skuteczność wydanych decyzji oraz nie skutkowały naruszeniem praw stron postępowań. W związku z powyższym realizację zadań w tym obszarze **oceniono pozytywnie**.

4. Prawidłowość naliczania, poboru i rozliczania opłat – ocena: pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Opłaty za zajęcie pasa drogowego, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, podlegają uiszczeniu w terminie **14 dni od dnia**, w którym decyzja administracyjna stała się ostateczna. Ostateczność decyzji następuje po bezskutecznym upływie terminu do wniesienia odwołania, liczonego od dnia jej skutecznego doręczenia stronie, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym prawidłowe i udokumentowane doręczenie decyzji administracyjnej stanowi warunek niezbędny do rozpoczęcia biegu terminu płatności oraz do rzetelnej weryfikacji terminowości realizacji należności.

W toku kontroli stwierdzono, że w części spraw **brak było pełnej dokumentacji** potwierdzającej skuteczne doręczenie decyzji administracyjnych, **co utrudniało jednoznaczne ustalenie** momentu rozpoczęcia biegu terminu do uiszczenia opłaty. Mając na uwadze powyższe ograniczenia, analiza realizacji należności została oparta na danych możliwych do potwierdzenia w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy.

Kontrola objęła analizę realizacji należności pieniężnych wynikających z **32 decyzji administracyjnych** objętych próbą kontrolną. Podstawę ustaleń stanowiły zbiorcze zestawienia dochodów według klasyfikacji budżetowej za lata 2023-2025, przekazane wygenerowane z systemu finansowo-księgowego.

Na podstawie przeprowadzonej analizy ustalono, że w **9 przypadkach**, co stanowi **28,1% badanej próby, nie stwierdzono wniesienia opłaty** do dnia zakończenia czynności kontrolnych, natomiast w **2 przypadkach opłata została wniesiona po terminie**. W pozostałych sprawach należności zostały uiszczone w prawidłowej wysokości i w terminach wynikających z wydanych rozstrzygnięć.

Z ustaleń kontroli wynika, że Wydział Gospodarki Komunalnej **nie prowadził** własnego, systemowego monitoringu terminowości realizacji należności wynikających z wydanych decyzji administracyjnych. Informacje o dokonanych wpłatach lub ich braku były pozyskiwane **wyłącznie w sposób doraźny**, na wniosek Wydziału Gospodarki Komunalnej, bez stałego i sformalizowanego mechanizmu wymiany danych.

W aktach spraw prowadzonych przez Wydział Gospodarki Komunalnej **nie stwierdzono dokumentów potwierdzających bieżące monitorowanie realizacji należności**, w

szczególności adnotacji o dacie wpływu opłaty, informacji o braku wpłaty lub jej nieterminowym wniesieniu ani udokumentowanego powiązania pomiędzy decyzją administracyjną a konkretną wpłatą ujawnioną w systemie finansowo - księgowym. Podejmowane działania były uzależnione od informacji przekazywanych przez Wydział Finansowy. W 2023 r., w oparciu o uzyskane dane, Wydział Gospodarki Komunalnej wystawił cztery upomnienia, natomiast dalsze czynności windykacyjne realizowane były przez Wydział Finansowy.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter systemowy. Ich przyczyną był brak zasad współpracy pomiędzy Wydziałem Gospodarki Komunalnej a Wydziałem Finansowym w zakresie przekazywania informacji o ostatecznych decyzjach administracyjnych skutkujących powstaniem należności pieniężnych oraz brak mechanizmów bieżącego monitorowania ich realizacji.

Skutkiem przyjętych rozwiązań był **brak pełnej i aktualnej** informacji o stanie realizacji należności, **co utrudniało terminową identyfikację zaległości** oraz podejmowanie czynności ponaglących lub windykacyjnych. W konsekwencji zwiększało to ryzyko finansowe dla Miasta, polegające na możliwości opóźnień w poborze należnych dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego.

Za prawidłowe naliczanie opłat w decyzjach administracyjnych odpowiadał Wydział Gospodarki Komunalnej, natomiast odpowiedzialność za zapewnienie właściwego funkcjonowania nadzoru nad realizacją należności oraz współpracę z innymi komórkami organizacyjnymi Urzędu spoczywała na Naczelniku Wydziału.

Uwzględniając powyższe, realizację zadań w badanym obszarze oceniono jako zasadniczo prawidłową, przy jednoczesnej konieczności wprowadzenia usprawnień organizacyjnych, co uzasadnia **ocenę pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

III. Zalecenia pokontrolne:

W świetle przedstawionej oceny pokontrolnej i szczegółowych ustaleń zawartych w protokole kontroli zalecam:

- zapewnienie prowadzenia procesu zarządzania ryzykiem w Wydziale Gospodarki Komunalnej w sposób zgodny ze standardami kontroli zarządczej oraz Regulaminem zarządzania ryzykiem obowiązującym w Urzędzie, w szczególności w zakresie

identyfikacji i monitorowania ryzyk związanych z realizacją zadań związanych z zajęciem pasa drogowego;

- zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych wyłącznie w oparciu o kompletne i prawidłowe wnioski, z każdorazowym stosowaniem trybu uzupełniania braków formalnych przewidzianego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz rzetelnym dokumentowaniem wszystkich czynności procesowych i ustaleń faktycznych w aktach sprawy;
- zapewnienie jednolitych zasad dokumentowania doręczeń decyzji administracyjnych, umożliwiających jednoznaczne ustalenie dat rozpoczęcia biegu terminów, tj. terminu do wniesienia odwołania, terminu uiszczenia należnych opłat;
- zapewnienie skutecznego i systemowego przepływu informacji niezbędnych do monitorowania realizacji należności pieniężnych wynikających z wydanych decyzji administracyjnych, w szczególności w zakresie terminowości ich uiszczenia;
- zapewnienie stosowania w treści decyzji administracyjnych precyzyjnych i adekwatnych podstaw prawnych, w tym właściwych przepisów ustawy o drogach publicznych, odpowiednich postanowień uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych, oraz jednoznacznego prezentowania danych służących do ustalania wysokości należnych opłat.

Proszę o udzielenie pisemnej informacji o sposobie i czasie realizacji poszczególnych zaleceń w terminie do **06.02.2026 r.**

Z poważaniem

Burmistrz

/-/ Sebastian Sosiński