

Łódź, dnia 11 marca 2024 roku

Pan
Jacek Rogoziński
Wójt Gminy Łęczycza

WK-602/12/2024

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Łęczycza, w zakresie pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego¹. Kontrolą objęto budowę zjazdu na działki o numerach ewidencyjnych 188/20 i 188/21, obręb 0043 Zduny, gmina Łęczycza oraz przebudowę drogi gminnej nr 104182E (oznaczonej także nr 312336), która miała miejsce na podstawie umowy użyczenia zawartej między Gminą Łęczycza i inwestorem. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły²:

I.

W dniu 27 kwietnia 2021 roku do Urzędu Gminy w Łęczycy wpłynął wniosek DINO Polska S.A. o wydanie decyzji na lokalizację zjazdu do nieruchomości nr ewidencyjny działek 188/19, 188/20 i 188/21, obręb Zduny (0043), w pasie drogowym drogi nr 104182E o szerokości 6 m. Zgodnie z treścią wniosku, po wybudowaniu zjazdu sposób wykorzystania nieruchomości miał ulec zmianie polegającej na „budowie budynku handlowo-usługowego” z możliwością obsługi pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 25t. W dniu składania wniosku Spółka dysponowała prawem do nieruchomości kształtowanym umową dzierżawy zawartą w dniu 13 kwietnia 2021 roku pomiędzy Spółką jako dzierżawcą i właścicielem ww. działek. Umowę zawarto na czas nieoznaczony. Przeniesienia własności ww. działek na rzecz Spółki dokonano w dniu 23 lutego 2022 roku, na podstawie aktu notarialnego Repertorium A 662/2022.

W następstwie złożonego wniosku, w dniu 10 maja 2021 roku decyzją znak GPI-D.7230.30.2021.Z, Wójt Gminy Łęczycza wyraził zgodę na urządzenie zjazdu

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 29 listopada – 15 grudnia 2023 roku. Protokół został podpisany przez kontrolującego w dniu 12 stycznia 2024 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

z drogi gminnej nr 104182E, położonej na działce gruntu nr ewidencyjny 326, obręb Zduny, na działki o numerach ewidencyjnych 188/20 i 188/21.

W dniu 29 października 2021 roku do Urzędu Gminy w Łęczycy wpłynęły kolejno trzy wnioski dotyczące: [1] uzgodnienia dokumentacji technicznej; [2] zaopiniowania projektu tymczasowej organizacji ruchu oraz [3] zaopiniowania projektu docelowej organizacji ruchu - wszystkie związane z realizacją przedsięwzięcia pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 104182E wraz z wykonaniem zjazdu publicznego na działki nr 188/20 oraz 188/21 w obrębie 0043 Zduny”.

Następnie, w dniu 28 stycznia 2022 roku między Gminą Łęczycą a Spółką DINO Polska S.A. została zawarta umowa w sprawie realizacji przebudowy fragmentu drogi gminnej, położonej na działce nr ewidencyjny 326, obręb 0043 Zduny, gmina Łęczycą. Na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.) strony ustaliły, że: [1] przebudowa fragmentu drogi gminnej 104182E będzie polegała na wykonaniu przez Spółkę DINO S.A. dokumentacji projektowo – budowlanej wraz z uzyskaniem wszystkich pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych przepisami prawa oraz późniejszego wykonawstwa prac budowlanych; [2] Gmina Łęczycą, jako właściciel gruntu, na którym znajduje się droga wyrazi zgodę Spółce DINO Polska S.A. na realizację zadania, udzielając jej zgody na dysponowanie ww. nieruchomością na cele budowlane oraz udzieli pełnomocnictwa związanego z realizacją zadania określonego w umowie; [3] Spółka DINO Polska S.A.³ – pokryje wszelkie koszty realizacji zadania oraz nie będzie domagać się zwrotu od Gminy Łęczycą jakichkolwiek nakładów poniesionych na realizację przedmiotowego zadania; [4] Gmina Łęczycą w przyszłości będzie przystępowała do realizacji inwestycji pod nazwą przebudowa drogi gminnej w miejscowości Zduny na działce nr 326. Umowa miała wejść w życie z chwilą nabycia przez DINO nieruchomości o numerach ewidencyjnych 188/19, 188/20 i 188/21, zgodnie z zawartą przez DINO umową przedwstępną z właścicielem nieruchomości (osobą fizyczną), za wyjątkiem zgody na realizację zadania i dysponowania gruntem Gminy Łęczycą (działka nr 326), na którym zlokalizowana jest droga 104182E.

W dniu 23 lutego 2022 roku Wójt Gminy Łęczycą pozytywnie zaopiniował złożone w dniu 29 października 2021 roku przez Spółkę trzy wnioski dotyczące przebudowy drogi gminnej nr 104182E wraz z wykonaniem zjazdu. Następnie zostały złożone jeszcze: [1] zgłoszenie zamiaru przebudowy drogi gminnej nr 104182E wraz z wykonaniem zjazdu publicznego na działki nr 188/20 i 188/21 obręb Zduny; [2] prośba o wyrażenie zgody na prowadzenie badań archeologicznych na działce gruntu nr 326, w związku z koniecznością przebudowy drogi gminnej 104182E wraz z wykonaniem zjazdu publicznego na działki nr 188/20 oraz 188/21 w miejscowości Zduny; [3] wniosek o udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych.

W dniu 29 listopada 2022 roku pomiędzy Gminą Łęczycą a Spółką DINO Polska S.A., została zawarta umowa użyczenia nr 1/2022, w ramach której Gmina

³ Zgodnie z treścią umowy z dnia 28 stycznia 2022 roku, przystępując do jej zawarcia Spółka oświadczyła że posiada prawo do dysponowania nieruchomością gruntową zlokalizowaną na działkach nr ewid. 188/19, 188/20, 188/21, obręb Zduny, gmina Łęczycą, powiat łęczycki - na podstawie przedwstępnej umowy sprzedaży zawartej z osobą fizyczną, na której to nieruchomości w przypadku nabycia planowana jest inwestycja w zakresie budowy obiektu handlowo – usługowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Ponadto, jak dodano w punkcie 2 § 1 umowy, dla realizacji ww. inwestycji konieczne jest zapewnienie dojazdu do przedmiotowej nieruchomości poprzez przebudowę fragmentu drogi gminnej na działkę nr 326 i w tym celu zawarta została umowa.

Łęczyca użyczyła Spółce DINO Polska S.A. część działki gruntu o numerze 326, obręb 0043 Zduny, o powierzchni 1.207 m² – znajdującej się pomiędzy zjazdem z drogi wojewódzkiej nr 703 i zachodnią częścią działki nr 188/19, stanowiącą własność Spółki. W preambule umowy zamieszczono informację, że umowa została zawarta zgodnie z art. 22 ust.2 ustawy o drogach publicznych w związku z umową intencyjną zawartą w dniu 28 stycznia 2022 roku w sprawie realizacji przebudowy fragmentu drogi gminnej na działce o nr ewidencyjnym 326, obręb 0043 Zduny, gmina Łęczyca. Na mocy umowy użyczający (Gmina Łęczyca) zobowiązał się oddać w nieodpłatne użyczenie część wskazanej w umowie nieruchomości a Spółka DINO Polska S.A. zobowiązała się do utrzymania przedmiotu użyczenia oraz terenu przyległego w należyтым porządku, zachowując wszelkie wymogi dotyczące ochrony środowiska oraz do przekazania terenu w należyтым stanie po zakończeniu użyczenia. Umowa miała obowiązywać od dnia 5 grudnia 2022 roku do czasu odbioru prac budowlanych.

Z powyższego wynika, że przyjęto iż Spółka DINO S.A. wykona zjazd z drogi publicznej i równocześnie dokona przebudowy drogi publicznej, w ramach zawartych umów, w tym umowy użyczenia z dnia 29 listopada 2022 roku. Oznaczało to tym samym, że Gmina uznała, że w związku z wykonaniem zjazdu brak jest przesłanek do zastosowania trybu administracyjnoprawnego – czyli wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogi i ustalenia z tego tytułu opłaty, o jakiej mowa w art. 40 ust.3 ustawy o drogach publicznych.

W kontekście opisanego stanu faktycznego należy zauważyć, że:

Zgodnie z art. 16 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 320) - budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. W analizowanym stanie faktycznym inwestycją o charakterze niedrogowym była budowa obiektu handlowo – usługowego. Nie jest natomiast inwestycją o omawianym charakterze wykonanie zjazdu z drogi publicznej, w sytuacji o której mowa w art. 29 ust.1 ustawy o drogach publicznych. Tak samo, wykonanie zjazdu nie jest budową lub przebudową drogi wynikającą z inwestycji niedrogowej (mając na uwadze definicje budowy i przebudowy drogi zawarte w przepisach art. 4 pkt 17 i 18 ustawy o drogach publicznych⁴).

Stosownie do art. 29 ust.1 ww. ustawy – budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu.

Pojęcie zjazdu zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zjazd to część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵.

Roboty – a jednocześnie zajęcie pasa drogowego – mające na celu wykonanie zjazdu następują zatem po uzyskaniu zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, na podstawie wydanego przez zarządcę drogi

⁴ Dodatkowo z art. 40 ust.1 ustawy o drogach publicznych wynika, że wykonanie (budowa) zjazdu nie jest objęta znaczeniem pojęć „budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg”. Gdyby tak było wykonanie zjazdu nie wymagałoby wydania zezwolenia na zajęcie pasa drogi.

⁵ Według stanu prawnego obowiązującego od dnia 21 września 2022 roku.

zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (art. 40 ust.1 ustawy), z wyłączeniem sytuacji wskazanych w art. 22 ust.2 ustawy.

Artykuł 22 ust.2 ustawy ustala, że grunty w pasie drogowym zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami, ruchu drogowego lub obsługi użytkowników ruchu, a także na cele instalacji urządzeń, o których mowa w art. 20g ust. 1. Zarząd drogi pobiera z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie.

Wykonanie zjazdu z drogi publicznej nie jest objęte dyspozycją przywołanego przepisu, nie jest bowiem związane z potrzebami zarządzania drogą, potrzebami ruchu drogowego, jak również z obsługą użytkowników ruchu. Wykonanie zjazdu z drogi odpowiada wyłącznie potrzebom właściciela nieruchomości przyległej do drogi publicznej. Art. 22 ust.2 ustawy o drogach publicznych, w zakresie możliwości zawierania umów cywilnoprawnych – nie stanowi uniwersalnej alternatywy dla wydawania przez zarząd drogi zezwoleń (decyzji) na zajęcie pasa drogowego, ale ograniczony jest do wyszczególnionych w tym przepisie sytuacji.

O ile zatem umowa użyczenia mogła mieć zastosowanie w zakresie realizowanej – jako konsekwencji inwestycji niedrogowej - przebudowy drogi publicznej, to już nie mogła stanowić podstawy do zajęcia pasa drogowego w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej na nieruchomość przyległą. W tym drugim zakresie należało zastosować procedurę wynikającą z art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i pobrać opłatę, o której mowa w art. 40 ust.3 tej ustawy.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy Łęczycza.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujący **wniosek pokontrolny**: Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, poprzez wydawanie zezwolenia na zajęcia pasa drogi w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej (art. 40 ust.1 ustawy o drogach publicznych) oraz pobieranie stosownej opłaty (art. 40 ust.3 ww. ustawy).

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Łęczyca,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łęczyca,
3. aa.