

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**DEPARTAMENT TRANSPORTU, GOSPODARKI MORSKIEJ I ŁĄCZNOŚCI**

DTL-41003/00

Nr ewid. 170/2001 P00131/DTL

**INFORMACJA**

**o wynikach kontroli pobierania opłat drogowych  
przez administrację publiczną  
za przejazdy pojazdów nienormatywnych**

---

Warszawa

wrzesień

2001 r.

**I. CZĘŚĆ OGÓLNA**

## 1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

**Temat:** Pobieranie opłat drogowych przez administrację publiczną za przejazdy pojazdów nienormatywnych

**Numer:** P/00/131

**Rodzaj:** Kontrola planowa, koordynowana

**Inicjator:** Inicjatywa własna NIK

**Cel:** Kontrola miała na celu zbadanie, czy administracja rządowa i samorządowa prawidłowo wymierza i egzekwuje opłaty za przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych (tj. pojazdów z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w przepisach o ruchu drogowym<sup>1</sup>) oraz czy wskutek zaniedbań tracone były możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie utrzymania dróg publicznych. Celem kontroli było także ustalenie, czy zarządy dróg zapobiegają nadmiernemu niszczeniu dróg przez pojazdy nienormatywne, przejeżdżające bez wymaganego prawem zezwolenia.

### Tematyka kontroli:

- prawidłowość wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych,
- terminowość pobierania opłat drogowych,
- przygotowanie zarządów dróg do kontroli pojazdów ciężarowych,
- przygotowanie drogowych przejść granicznych do odprawy pojazdów ciężarowych,
- współpraca zarządów dróg z Policją w zakresie kontroli pojazdów nienormatywnych,
- działalność administracji drogowej w zakresie ograniczania zniszczeń dróg przez pojazdy nienormatywne,
- dostosowanie stanu technicznego dróg do wymogów Unii Europejskiej.

### Termin

#### przeprowadzenia

**kontroli** Kontrola przeprowadzona została w IV kw. 2000 r. i I kw. 2001 r.

### Okres objęty

**kontrolą** Lata 1999-2000

---

<sup>1</sup> Art. 61 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, ze zm.).

**Jednostki kontrolowane:** Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, 7 oddziałów terenowych GDDP, 9 urzędów wojewódzkich, 6 urzędów marszałkowskich, 16 wojewódzkich zarządów dróg i 5 zarządów dróg w miastach na prawach powiatu. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do Informacji.

**Wykorzystanie wyników innych kontroli** Kontrola finansowania i realizacji budowy stałej stacji ważenia pojazdów w Woli Dębickiej (kontrola skargowa I kw. 2001 r.); kontrola wykorzystania stacji ważenia pojazdów w Byczynie (kontrola skargowa II kw. 2001 r.); kontrola pobierania opłat drogowych przez Oddział GDDP w Warszawie (kontrola rozpoznawcza III kw. 2000 r.) oraz funkcjonowanie transportu kombinowanego w Polsce (Informacja NIK, Nr DTL-41007/98, lipiec 1999 r.).

**Uczestnicy kontroli** Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

## 2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

**2.1. Wyniki kontroli wykazały, że w Polsce nie działał system ochrony dróg przed niszczeniem przez przeciążone i ponadgabarytowe pojazdy (tzw. nienormatywne)<sup>2</sup> oraz pobierania opłat drogowych z tytułu wykonywania tego rodzaju przewozów.** Zarządy dróg tylko sporadycznie przeprowadzały kontrole ruchu drogowego w zakresie sprawdzania wymiarów, masy i nacisków osi w pojazdach ciężarowych znajdujących się na drogach publicznych. Incydentalne kontrole pojazdów ciężarowych powodowały omijanie miejsc ważenia bocznymi drogami, co z kolei wpływało na przyspieszone zużycie dróg lokalnych nieprzygotowanych do przenoszenia ciężkiego ruchu samochodowego (str. 21 – 28).

**2.1.1.** Na drogach publicznych w miastach na prawach powiatu pojazdy ciężarowe ważyły tylko zarządy dróg w Bytomiu, Rybniku i we Włocławku. Ważenie pojazdów przeprowadzane było również przez

<sup>2</sup> Przejazd jednego samochodu ciężarowego normatywnego (100 kN/oś) znaczy tyle dla nawierzchni drogi, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd o nacisku dwukrotnie większym, tj. 200 kN/oś powoduje szesnastokrotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi (źródło: Instytut Badawczy Dróg i Mostów „Ocena skutków ruchu pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne normy określone w przepisach o ruchu drogowym”; styczeń, 2000 r.).

Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie. Wagi samochodowe posiadał także zarząd dróg w Bydgoszczy, ale nie były one eksploatowane bowiem do ich obsługi nie przeszkolono pracowników i nie przygotowano miejsc do ważenia (str. 27 i 28).

**2.1.2.** Na drogach wojewódzkich jedynie Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie posiadał wagi samochodowe, ale ich nie używał ponieważ nie przeszkolono pracowników do ich obsługi, ani nie zorganizowano punktów ważenia w terenie. Pozostałe skontrolowane zarządy dróg wojewódzkich nie były w ogóle przygotowane do ważenia pojazdów ciężarowych (str. 26 i 27).

**2.1.3.** Najlepiej przygotowane do kontroli pojazdów ciężarowych były jednostki organizacyjne Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) zarządzające drogami krajowymi. Jednostki te posiadały wagi, zorganizowały punkty ważenia i przeszkoliły pracowników. Mimo to liczba przeprowadzanych kontroli była niewielka. W 1999 r. skontrolowano zaledwie 1,5 tys. pojazdów z których 9% było przeciążonych, a w 2000 r. zważono 18 tys. pojazdów (głównie w IV kwartale – 9,5 tys.) z których 14% było przeciążonych i przemieszczało się bez stosownego zezwolenia (str. 21 - 26).

**2.1.4.** Spośród 25 granicznych przejść drogowych dokonujących odpraw pojazdów ciężarowych tylko 2 (Kukuryki i Korczowa) były przygotowane i kontrolowały wszystkie odprawiane pojazdy w ruchu międzynarodowym. W 2 przejściach (Jakuszyce i Pietraszyn) w ogóle nie było wag samochodowych, w 3 (Hrebenne, Cieszyn i Chałupki) wagi były niesprawne, w 5 przejściach wagi stanowiły własność obcych służb celnych i z powodu braku porozumień międzynarodowych wyniki ważenia nie mogły być wykorzystywane do nakładania opłat drogowych przez polskie służby celne (Chyżne, Jędrzychowice, Kołbaskowo, Krajnik i Lubieszyn). W 3 przejściach (Barwinek, Gubinek i Świecko) wagi były niewykorzystywane z powodu nieodpowiedniej organizacji ruchu drogowego na terenie przejścia bądź braku legalizacji urządzeń. W pozostałych przejściach (Bezledy, Bobrowniki, Budzisko, Dorohusk, Gubin, Kudowa, Kuźnica Białostocka, Łysa Polana, Medyka i Olszyna) ważono wybiórczo wybrane pojazdy lub czynności te wykonywano okresowo (str. 28 - 31).

Ważenie pojazdów tylko w niektórych drogowych przejściach powodowało omijanie tych przejść przez przeciążone pojazdy i przekraczanie granicy w przejściach gdzie nie zorganizowano ważenia i nie pobierano opłat drogowych (str. 31).

**2.2.** Przeprowadzona w czasie kontroli przez inspektorów NIK akcja ważenia pojazdów, której celem było ustalenie skali nielegalnego (tj. bez uzyskania zezwolenia) ruchu pojazdów nienormatywnych wykazała powszechne przeładowywanie pojazdów ponad dopuszczalne normy i omijanie przepisów nakładających obowiązek uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym i wniesienia opłaty drogowej. Stwierdzono, że 30 % skontrolowanych pojazdów było przeciążonych, przemieszczało się bez zezwolenia i bez ponoszenia przez przewoźników wymaganych prawem opłat drogowych. W toku oględzin nie stwierdzono ani jednego przypadku przejazdu pojazdu nienormatywnego na podstawie zezwolenia (str. 33 – 36).

- 2.2.1.** Akcja ważenia na drogach wojewódzkich wykazała, że prawie co drugi pojazd poddany oględzinom był przeładowany. Wskutek braku uprawnień pracowników wojewódzkich zarządów dróg nie zostały nałożone na przewoźników naruszających prawo podwyższone opłaty drogowe (str. 34 i 35).
- 2.2.2.** W czasie kontrolnego ważenia pojazdów na drogach krajowych stwierdzono, że 33% z nich przekraczało dopuszczalne naciski osi. Pracownicy GDDP nie nakładali na przewoźników opłat podwyższonych za jazdę przeciążonymi pojazdami, ponieważ w tym okresie (IV kwartał 2000 r.) otrzymali polecenie Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych o odstąpieniu od pobierania wspomnianych opłat. Przewoźnicy ci mogli być jedynie karani mandatami przez Policję w ramach jej uprawnień (str. 33, 34, 40-41).
- NIK ocenia, jako nielegalne i niegospodarne zaniechanie naliczania opłat wskutek wspomnianej decyzji. Mimo bowiem ujawnienia w IV kwartale 2000 r. 1.372 przejazdy pojazdami nienormatywnymi nie wydano decyzji administracyjnych o nałożeniu opłat podwyższonych, przez co GDDP uszczupliła swoje dochody o 5.359 tys. zł (str. 41).
- 2.2.3.** W czasie akcji ważenia pojazdów na drogach administrowanych przez zarządy dróg w miastach na prawach powiatu 24% skontrolowanych pojazdów przekroczyło dopuszczalne normy nacisku osi (str. 35).
- 2.2.4.** Ważenie pojazdów w pobliżu drogowych przejść granicznych wykazało, że przeładowanych było 18% pojazdów w ruchu międzynarodowym (str. 34).
- 2.3.** Ustalone w wyniku kontroli uszczuplenia dochodów skontrolowanych zarządów dróg wskutek zaniechania bądź ograniczonego ważenia pojazdów ciężarowych wyniosły 26.145 tys. zł. O taką też kwotę pomniejszone zostały środki na finansowanie utrzymania dróg publicznych (str. 25, 34, 35, 39, 41). Z kolei urzędy celne nie prowadząc pełnej kontroli odprawianych pojazdów ciężarowych, utraciły możliwość nałożenia podwyższonych opłat drogowych w kwocie 88. 800 tys. zł (str. 32).
- Z szacunkowych obliczeń przeprowadzonych na podstawie danych statystycznych (masa przewiezionych ładunków, liczba pojazdów ciężarowych, ładowność) oraz ustaleń kontroli (odsetek pojazdów nienormatywnych w przewozach ogółem) wynika, że – w skali kraju – w razie występowania przez przewoźników o zezwolenie na każdorazowy przejazd pojazdem nienormatywnym, naliczone z tego tytułu opłaty drogowe wyniosłyby 2.520 mln zł (str. 41 i 42 ).
- Ujawnione przypadki zaniechania ustalania należności zarządów dróg i urzędów celnych stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym NIK skierowała odpowiednie zawiadomienia do komisji orzekających w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych (str. 51).
- 2.4.** Oprócz strat finansowych polegających na utracie dochodów przez zarządy dróg i urzędy celne w wyniku zaniechania ważenia pojazdów, powstały także straty spowodowane zniszczeniem dróg (m.in. koleiny, zdeformowane pobocza) przez niekontrolowany ruch pojazdów przeciążonych.

W 2000 r. szkody wyrządzone przez przeciążone pojazdy zostały oszacowane przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie na kwotę 1.888 mln zł i przekraczały wydatki budżetu państwa na budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę dróg krajowych o kwotę 350 mln zł. Stan taki można ocenić jako quasi dotowanie z budżetu państwa nielegalnych przewozów pojazdami nienormatywnymi (str. 45).

Ze względu na występowanie kolein ponad 40% nawierzchni dróg krajowych (wg danych GDDP zebranych w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni „SOSN”) znajdowało się poniżej stanu ostrzegawczego. Oznaczało to, że głębokość kolein na tych odcinkach jest głębsza niż 20 mm. Wśród nich dużą grupę (10%) stanowiły odcinki o głębokości większej niż 30 mm, co kwalifikowało je do natychmiastowych remontów.

Skutki niszczenia dróg przez pojazdy nienormatywne odczuwali również użytkownicy dróg. Na zdeformowanych nawierzchniach obniża się bowiem poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz szybszemu zużyciu ulegają pojazdy samochodowe.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny nawierzchni dróg wykazały, że najbardziej zniszczone przez przeciążone pojazdy były drogi tranzytowe oraz odcinki dróg w pobliżu załadunku lub wyładunku towarów masowych. Na niektórych drogach (np. Poznań-Września) koleiny były dwukrotnie głębsze niż stan w którym droga wymaga natychmiastowego remontu. Ujawniono także zniszczenie obiektów mostowych przez ponadgabarytowe pojazdy, które nie mieściły się w skrajni drogi (str. 45 - 48).

**2.5.** Odpowiedzialność za brak lub ograniczenie kontroli ruchu pojazdów nienormatywnych i wynikające z tej sytuacji skutki (w tym finansowe), ponoszą zarządcy dróg poszczególnych kategorii (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Natomiast za brak pełnej kontroli pojazdów ciężarowych w drogowych przejściach granicznych odpowiedzialni byli wojewodowie, ponieważ nie utrzymywali tych przejść w stanie umożliwiającym przeprowadzenie funkcjonariuszom celnym skutecznej kontroli drogowej (str. 21 – 28). Odpowiedzialność za stwierdzony w toku kontroli stan ponoszą również Straż Graniczna i Policja. Funkcjonariusze tych służb nie zostali bowiem w ogóle wyposażeni w wagi do sprawdzania masy lub nacisku osi pojazdu (str. 49).

**2.6.** Polskie drogi nie są dostosowane do przenoszenia nacisków 115 kN/oś, tj. normy obowiązującej na sieci głównych dróg w krajach Unii Europejskiej. Na większości dróg krajowych dopuszcza się naciski do 100 kN/oś, przy czym niespełna 1% nawierzchni tych dróg dostosowanych jest do nacisków 115 kN na oś. Dlatego też większość pojazdów załadowanych zgodnie z normami Unii Europejskiej na granicy z Polską staje się nienormatywnymi. Pojazdy te bezkarnie niszczyły polskie drogi, ponieważ wszystkie skontrolowane zarządy dróg nie nakładały podwyższonych opłat drogowych na przewoźników, których pojazdy zarejestrowane były za granicą (str. 47).

Przeniesienie przewozów wykonywanych wysokotonażowymi pojazdami samochodowymi na wagony kolejowe nie jest obecnie możliwe z uwagi na marginalne znaczenie transportu kombinowanego w Polsce (str. 47).

**2.7.** Powszechnemu wykonywaniu nielegalnych przewozów pojazdami nienormatywnymi sprzyjało nieprecyzyjne prawo.

**2.7.1.** Wprowadzona w przepisach ustawy o drogach publicznych kategoria tzw. opłaty podwyższonej, nakładanej w przypadku ujawnienia przejazdu bez właściwego zezwolenia interpretowana była przez przewoźników, jako opłata urzędowa a nie kara pieniężna za nieprzestrzeganie prawa i niszczenie nawierzchni dróg. Dlatego przewoźnicy kwestionowali w skargach do Naczelnego Sądu Administracyjnego wysokość nakładanych na nich opłat podwyższonych, jako wielokrotności stawki podstawowej. W wyniku wystąpienia NSA Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r. o niezgodności przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. o opłatach drogowych z przepisami Konstytucji RP oraz przepisami ustawy o drogach publicznych. W rezultacie Rada Ministrów wydała nowe regulacje w sprawie wysokości opłat drogowych, z których ostatnie obowiązują od dnia 1 lipca 2000 r (str. 22 – 23).

W 2000 r. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, powołując się na powyższy wyrok, uchylił w wyniku postępowań odwoławczych 1470 decyzji administracyjnych z lat 1996 -1998, które nakładały podwyższone opłaty w kwocie 6,4 mln zł. (str. 22).

**2.7.2.** Kontrole pojazdów ciężarowych przez pracowników służby drogowej nie zapobiegały niszczeniu dróg przez pojazdy przeciążone. Pracownicy ci mimo upoważnienia ich w przepisach prawa do uniemożliwienia jazdy pojazdem niszczącym drogę z powodu przekroczenia norm ładunkowych, nie zostali wyposażeni w środki do egzekwowania posiadanych upoważnień. (str. 24).

**2.7.3.** Przepisy w sprawie ustalania kosztów określenia trasy przejazdu pojazdem nienormatywnym zdezaktualizowały się i nie uwzględniały samorządu wojewódzkiego wśród organów do tego uprawnionych (str. 40).

**2.8.** Wyniki kontroli wykazały również nieprawidłowości w wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdami nienormatywnymi. Co drugi ze skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich wydawał zezwolenia bez upoważnienia marszałków województw (str. 36 i 37), w 2 oddziałach GDDP decyzje administracyjne w sprawie zezwoleń wydawały osoby nie mające upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, a w 2 innych oddziałach przed wydaniem zezwolenia nie uzgodniono z innymi zarządami dróg tras przejazdu. W co trzeciej skontrolowanej jednostce decyzje administracyjne obarczone były wadami prawnymi (str. 36 - 38). Inne nieprawidłowości to: nieegzekwowanie od przewoźników obowiązku przedłożenia schematu ułożenia ładunku na pojeździe o przekroczonych wymiarach, wydawanie zezwoleń na przewóz ładunków nienormatywnych w sytuacji możliwości podzielenia go na mniejsze partie (złom, blacha, papier w rolach, piasek itp.) – str. 38 i 39.

**2.9.** Spośród 31 skontrolowanych zarządów dróg, które nakładały na przewoźników opłaty drogowe za przejazd pojazdem nienormatywnym 18 wykonywało te czynności nierzetelnie. Przede wszystkim nie waloryzowały one stawek opłat oraz nieterminowo bądź w ogóle nie podejmowały działań egzekucyjnych. Stwierdzono również przypadki

przeznaczania wpływów z opłat drogowych na inne cele niż związane z utrzymaniem dróg (str. 39, 43 i 44).

### 3. UWAGI I WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że praktycznie nie funkcjonuje w kraju system kontroli ruchu drogowego w zakresie pobierania opłat drogowych za przejazdy pojazdów nienormatywnych. Dokonane ustalenia wskazują jednoznacznie, że ten powszechnie niedoceniany zakres działania zarządów dróg może być istotnym elementem przeciwdziałania niszczeniu dróg i źródłem poprawy poziomu ich finansowania. Osiągnięcie tego stanu wymaga podjęcia szeregu działań w sferze organizacyjno-technicznej i prawnej.

#### **W sferze prawnej konieczne jest:**

1. Zrezygnowanie w ustawie o drogach publicznych z przepisów o „podwyższonych opłatach” nakładanych w razie stwierdzenia, że pojazd przekracza dopuszczalną masę, nacisk osi lub wymiary i zastąpienia ich przepisami o „karach pieniężnych”. W ten sposób jednoznacznie może zostać przesądzona wola ustawodawcy ustanowienia przepisów o charakterze represyjnym wobec przewoźników dewastujących drogi, w wyniku przejazdów pojazdami nienoramywnymi.

Ukształtowany bowiem po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stan prawny, że przepisy w sprawie opłat podwyższonych naruszają zakres ustawowego upoważnienia oraz w sposób nieuprawniony mają charakter represyjny spowodował u przewoźników poczucie bezkarności i wykonywanie przewozów bez zezwolenia.

Należy oczekiwać, że zmianę tej niekorzystnej sytuacji przyniesie wdrożenie uchwalonej w dniu 25 lipca 2001 r. ustawy o transporcie drogowym, która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Przepisami tej ustawy utworzona została bowiem Inspekcja Transportu Drogowego m.in. z zadaniami kontrolowania norm nacisku osi i wymiarów pojazdu oraz nakładania i pobierania kar pieniężnych w przypadkach nielegalnego wykonywania przewozów pojazdami nienormatywnymi.

2. Wyposażenie pracowników zarządów dróg (w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego Dz.U. Nr 53, poz. 563) w instrumenty prawne umożliwiające im skuteczne wykonywanie uprawnień do uniemożliwienia jazdy pojazdom przekraczającym dopuszczalną masę lub naciski osi albo uszkodzającym lub niszczącym drogę.
3. Wydanie przez Ministra TiGM nowych przepisów w sprawie kosztów związanych z ustalaniem trasy przejazdu pojazdem nienormatywnym. Dotychczas bowiem obowiązujące rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 28 czerwca 1986 r. w sprawie zasad, organów właściwych oraz trybu ustalania kosztów związanych z określeniem tras przejazdu i przystosowaniem odcinków dróg do przewozu ładunków o masie i gabarytach przekraczających dopuszczalne normy albo przejazdu pojazdów nienormatywnych (Dz.U. Nr 27, poz. 133), uległo dezaktualizacji. Nowe regulacje powinny jednoznacznie zobowiązywać samorząd

województwa do pobierania od przewoźników opłat za wykonywanie czynności związanych z wyznaczeniem trasy i jej przystosowaniem do przejazdu pojazdem nienormatywnym.

**W sferze rozwiązań organizacyjno-technicznych konieczne jest, zdaniem NIK:**

1. Zwiększenie nadzoru zarządców dróg wszystkich szczebli nad jednostkami, które powołano do zarządzania drogami (zarządy dróg), w zakresie kontroli ruchu drogowego, ujawniania nielegalnie wykonywanych przejazdów pojazdami nienormatywnymi i pobierania z tego tytułu opłat drogowych.
2. Prezes Rady Ministrów – wobec nagminnego wykonywania przejazdów pojazdami nienormatywnymi bez zezwoleń, które w sposób przyspieszony niszczyły drogi –powinien zapewnić (w szczególności poprzez działania wojewodów) wzmoczony nadzór w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów,<sup>3</sup> nad działalnością organów samorządu terytorialnego wykonujących zadania dotyczące kontroli pojazdów i pobierania opłat drogowych za jazdę pojazdami nienormatywnymi.
3. Koordynowanie (przez tworzoną Inspekcję Transportu Drogowego) kontroli ruchu drogowego pojazdów nienormatywnych wykonywanych przez uprawnione podmioty (Policja, Straż Graniczna, Urzędy Celne, Zarządy Dróg) w celu optymalnego wykorzystania istniejącej bazy technicznej (przenośne i stacjonarne wagi samochodowe oraz specjalnie zorganizowane i wyposażone punkty ważenia pojazdów).

## CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

#### 1.1. Administracja drogowa

Organizację i kompetencje administracji drogowej regulują przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup>. Stosownie do art. 19 ust. 1 organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W myśl art. 19 ust. 2 zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3 i 5, są dla dróg:

- krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych,
- wojewódzkich – zarząd województwa,
- powiatowych – zarząd powiatu,
- gminnych – zarząd gminy.

Stosownie do przepisu ust. 5 – w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta.

Do zarządcy drogi należy m.in.:

<sup>3</sup> ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578, ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576, ze zm.).

<sup>4</sup> tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 (ze zm.).

- wydawanie zezwoleń na przejazdy po drogach publicznych pojazdów z ładunkiem lub bez ładunku o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników (art. 20).

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Stosownie do ust. 2 powołanego artykułu – zarządca drogi może upoważnić pracowników, odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta stołecznego Warszawy lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych (art. 18 ust. 1), który wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP). GDDP wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. W skład GDDP wchodzi oddział centralny w Warszawie oraz oddziały terenowe, wymienione w art. 18 ust. 6. Szczegółowy zasięg terytorialny oddziałów GDDP reguluje rozporządzenie Rady Ministrów<sup>5</sup>.

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych może upoważnić pracowników Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych do załatwiania określonych spraw w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (ust. 9). Dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg (art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych).

## **1.2. Wydawanie decyzji administracyjnych**

Stosownie do przepisu art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>6</sup> - organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji (art. 107 § 1). Zgodnie z przepisem § 2 powołanego artykułu - przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja.

Zgodnie z art. 127 kpa, od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie – tylko do jednej instancji. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Organy wyższego stopnia określa art. 17 k.p.a. Po

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie RM z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1136).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jt. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).

wyczerpaniu środków odwoławczych decyzja może zostać zaskarżona do Naczelnego Sąd Administracyjny (przez każdego, kto ma interes prawny) na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>7</sup> Sąd, uwzględniając skargę: uchyla decyzję w całości lub części; stwierdza nieważność decyzji; stwierdza jej niezgodność z prawem (art. 22 ustawy o NSA). Na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy, organy określone w tym przepisie (m.in. Minister Sprawiedliwości) mogą wnieść od orzeczenia Sądu rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego, jeżeli orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes RP.

### 1.3. Warunki wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych

Przepisy § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych<sup>8</sup> określają, że pojazdy nienormatywne – to pojazdy zarejestrowane w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości i parametry określone w przepisach o ruchu drogowym.

Zasady ruchu na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, warunki dopuszczenia pojazdów do ruchu, wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników ruchu oraz zasady ruchu drogowego określają przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>9</sup>. Warunki używania pojazdów w ruchu drogowym uregulowane są w art 53-64.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy ładunek nie może powodować przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej lub dopuszczalnej ładowności pojazdu. Jeżeli masa, naciski osi lub wymiary pojazdu wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych przewidzianych dla danej drogi w przepisach określających warunki techniczne pojazdów oraz określonych w ust. 6, 8 i 10 powołanego artykułu, przejazd pojazdu jest dozwolony tylko pod warunkiem uzyskania zezwolenia (art. 61 ust. 11). Przepis ust. 11 nie dotyczy pojazdów specjalnych Sił Zbrojnych, jednostek wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policji, Straży Granicznej oraz straży pożarnej biorących udział w akcjach ratowniczych (ust. 13). Od dnia 1 stycznia 1999 r.<sup>10</sup> zezwolenie, o którym mowa w art. 61 ust. 11, wydawał - zgodnie z art. 61, ust. 12:

- na przejazd w granicach państwa – zarządca drogi właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia przejazdu,
- na przejazd, którego trasa przekracza granice państwa – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych lub upoważniona przez niego państwowa jednostka organizacyjna.

Od dnia 23 lutego 2000 r.<sup>11</sup> zezwolenie na przejazd wydaje, po uzgodnieniu z właściwymi dla trasy przejazdu zarządcami dróg:

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 607.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 602 (ze zm.).

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 127 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136). (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

- 1) starosta (prezydent miasta) – jeżeli miejsce rozpoczęcia i zakończenia przejazdu znajduje się na obszarze powiatu albo na obszarze miasta na prawach powiatu, a także miasta stołecznego Warszawy,
- 2) marszałek województwa – jeżeli miejsce rozpoczęcia i zakończenia przejazdu znajduje się na obszarze różnych powiatów położonych w tym samym województwie,
- 3) Generalny Dyrektor Dróg Publicznych lub upoważniona przez niego państwowa jednostka organizacyjna – jeżeli miejsce rozpoczęcia i zakończenia przejazdu znajduje się na obszarze różnych województw lub trasa przejazdu przekracza granice państwa.

Dopuszczalne wymiary i masy pojazdu zostały szczegółowo określone w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>12</sup>. Przepisy te określają m.in. dopuszczalną długość i szerokość poszczególnych rodzajów pojazdów, ich dopuszczalną masę całkowitą i nacisk osi.

Na podstawie art. 61 ust. 14 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał w dniu 19 marca 1998 r. rozporządzenie w sprawie warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych<sup>13</sup>. W celu uzyskania zezwolenia przedsiębiorca powinien złożyć wniosek do właściwego organu określonego przepisami o ruchu drogowym lub upoważnionej jednostki organizacyjnej, co najmniej na 14 dni przed planowanym rozpoczęciem przejazdu (§ 4 ust. 1).

Wniosek powinien zawierać dane określone w § 5 rozporządzenia. Zezwolenie na przejazd pojazdów nienormatywnych może być wydane – stosownie do § 6 - tylko w przypadku przewożenia ładunków, które ze względu na swój charakter nie mogą być podzielone i przewożone innymi środkami transportu. Ograniczenie powyższe nie dotyczy pojazdów, na które wydaje się zezwolenia specjalne.

#### **1.4. Opłaty drogowe**

Stosownie do przepisu art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, za przejazdy po drogach publicznych pojazdów zarejestrowanych w kraju lub za granicą, z ładunkiem lub bez ładunku, o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających wielkości określone w odrębnych przepisach, mogą być pobierane opłaty drogowe. Za przejazd po drogach publicznych pojazdów, o których mowa w ust. 2 pkt 3, bez zezwolenia określonego przepisami Prawa o ruchu drogowym lub niezgodnie z warunkami podanymi w zezwoleniu pobiera się opłaty podwyższone (art. 13 ust. 2a).

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 432, weszło w życie 29 maja 1999 r. W okresie poprzednim obowiązywało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów (Dz. U. z 1996 r. Nr 155, poz. 772).

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 40, poz. 232, ze zm.

W art. 13 ust. 3 zostały określone zwolnienia od opłat drogowych. Ponadto z opłat tych, w sytuacjach określonych w ust. 3a, może zwolnić minister właściwy do spraw transportu.

Zgodnie z art. 40a powołanej ustawy opłaty drogowe pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1-5 i ust. 2a stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg przeznaczonych na utrzymanie dróg, a opłaty za zezwolenia na przejazd pojazdów wymienionych w art. 13 ust. 2 pkt 3 i ust. 2a, których trasa przekracza granice państwa, stanowią dochody środka specjalnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych przeznaczonego na budowę i utrzymanie dróg krajowych.

Do dnia 30 czerwca 2000 r. obowiązywały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r w sprawie opłat drogowych<sup>14</sup>. Przepisy określały:

- opłatę za przejazd jednorazowy pojazdów nienormatywnych, w wysokości równej iloczynowi liczby kilometrów przebiegu pojazdu i wyrażonej w złotych stawki opłaty za 1 km tego przebiegu, ustalonej w tabeli w zależności od przekroczenia dopuszczalnej wielkości parametrów pojazdu (§ 2),
- opłatę za przejazd wielokrotny o limitowanej liczbie przejazdów (§ 3),
- opłatę za przejazd na podstawie wydanego zezwolenia bez limitowanej liczby przejazdów (§ 4),
- opłatę za przejazd na podstawie zezwolenia specjalnego (§ 5).

Stosownie do przepisu § 9 ust. 1 w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez właściwego zezwolenia, pobierano opłaty podwyższone w wysokości określonej kwotowo w tabeli zamieszczonej w tym przepisie.

Na podstawie § 10 – od dnia wejścia w życie rozporządzenia stawki opłat drogowych podlegały zmianom w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, licząc od następnego miesiąca po miesiącu, w którym wskaźnik ten został ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 1999 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 1998 r.<sup>15</sup> w porównaniu z 1997 r. – wskaźnik ten wyniósł 11,8%.

Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 stycznia 2000 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 1999 r. w stosunku do 1998 r. ogłosił, że wskaźnik ten wyniósł 7,3%<sup>16</sup>.

Przepis § 7 stanowił, że opłaty określone w § 2-5 ustalają i pobierają określone przepisami prawa o ruchu drogowym organy lub jednostki organizacyjne wydające zezwolenie, podczas dokonywania czynności związanych z jego wydaniem.

---

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 230.

<sup>15</sup> M P Nr 4, poz. 31

<sup>16</sup> MP Nr 2, poz. 46.

Opłaty podwyższone – w razie stwierdzenia przejazdu bez właściwego zezwolenia – ustalał i pobierał zarząd drogi, na terenie którego dokonano kontroli przejazdu, (za każde przekroczenie parametrów oddzielnie, bez względu na długość przejechanej trasy), a na granicy – urząd celny (§ 9 ust. 2).

Od dnia 1 lipca 2000 r. obowiązują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych<sup>17</sup>. Wysokość opłat za przejazdy określają przepisy § 2-6.

Opłaty, o których mowa w powyższych przepisach, ustalają i pobierają organy wydające zezwolenie: starosta (prezydent miasta), marszałek województwa, Generalny Dyrektor Dróg Publicznych lub upoważniona przez niego państwowa jednostka organizacyjna, urząd celny – w zakresie ustalonym w § 7 rozporządzenia.

Stosownie do przepisu § 9 ust. 1 – w przypadku stwierdzenia, że przejazd pojazdu nienormatywnego odbywa się bez właściwego zezwolenia, wysokość opłaty, określona w § 2 ust. 2, ulega podwyższeniu:

- 1) o 70% - w przypadku przekroczenia dopuszczalnej szerokości, długości i wysokości pojazdu,
- 2) o 90% - w przypadku przekroczenia dopuszczalnej masy całkowitej i nacisków osi.

Opłatę za przejazd bez zezwolenia przy zastosowaniu podwyższonych wysokości opłat, o których mowa w ust. 1, oblicza się według zryczałtowanej długości trasy przejazdu wynoszącej 400 km (ust. 2). Za niedotrzymanie któregokolwiek z warunków przejazdu podanych w zezwoleniu nalicza się dodatkowo opłatę w wysokości 25% opłaty pobranej za przejazd pojazdem nienormatywnym (ust. 3). Opłaty o których mowa w ust. 2 i 3, ustala i pobiera:

- 1) zarząd drogi, na terenie którego dokonano kontroli pojazdu nienormatywnego,
- 2) urząd celny – na granicy

oddzielnie za każde przekroczenie parametru lub niedotrzymanie warunku określonego w zezwoleniu (ust. 4).

Stosownie do art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych koszty związane z określeniem tras przejazdu oraz z przystosowaniem odcinków dróg do przewozu ładunków o masie lub gabarytach przekraczających dopuszczalne normy albo przejazdu pojazdów nienormatywnych ponosi dokonujący tych przewozów lub przejazdów (ust. 4). Na podstawie ust. 3 powołanego artykułu Minister Komunikacji wydał w dniu 28 czerwca 1986 r. rozporządzenie w sprawie zasad, organów właściwych oraz trybu ustalania kosztów związanych z określeniem tras przejazdu i przystosowaniem odcinków dróg do

---

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 51, poz. 607.

przewozu ładunków o masie i gabarytach przekraczających dopuszczalne normy albo przejazdu pojazdów nienormatywnych<sup>18</sup>. Przepisy rozporządzenia uwzględniają koszty:

- 1) określenia trasy przejazdu;
- 2) przystosowania trasy przejazdu;
- 3) przywrócenia trasy do stanu poprzedniego.

Przepisy § 2 ust. 1 ustalają organy ustalające koszty określenia trasy przejazdu. Koszty określenia trasy mogą być ustalone w formie opłaty zryczałtowanej.

Postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym, a także sposób zabezpieczenia wykonania tych obowiązków określa ustawa z dnia 1 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>19</sup>. Art. 6 § 1 ustawy określa, że w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Na podstawie art. 6 § 2 ustawy Minister Finansów wydał w dniu 21 maja 1999 r. rozporządzenie w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>20</sup>. Przepis § 1 zobowiązuje wierzycieli do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji albo wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel, z zastrzeżeniem w ust. 2, wysyła do zobowiązanego upomnienie, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy (§ 4).

Do dnia 17 czerwca 1999 r. obowiązywało zarządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>21</sup>. Podstawowe zasady postępowania wierzycieli, określone w tym zarządzeniu zostały utrzymane w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r.

#### **1.5. Kontrola drogowa pojazdów nienormatywnych**

---

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 133.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161, ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 510.

<sup>21</sup> M P Nr 23, poz. 219.

Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie – stosownie do przepisu art. 129 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym – należą do zadań Policji. Policjant, w związku z wykonywaniem ww. czynności, jest uprawniony (ust. 2) m.in. do:

- używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, a w szczególności do badań pojazdu, określania jego masy, nacisku osi,
- usuwania lub przemieszczania pojazdu przekraczającego dopuszczalną masę całkowitą lub nacisk osi.

Na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 25 maja 1999 r. rozporządzenie w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>22</sup>. Rozporządzenie, obowiązujące od dnia 1 lipca 1999 r., określa:

- 1) organizację, warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego,
- 2) warunki i tryb udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników straży gminnych (miejskich),
- 3) wymagany sposób zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu.

Czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego mogą wykonywać, w zakresie określonym odpowiednio w § 12-16, funkcjonariusze Straży Granicznej, funkcjonariusze celni, strażnicy leśni, funkcjonariusze straży parku, pracownicy zarządów dróg oraz strażnicy straży gminnych (miejskich). Zgodnie z przepisem § 10 ust. 2 ww. funkcjonariusze i pracownicy mogą wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, jeżeli posiadają upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego.

Przepisy § 15 określają uprawnienia pracowników zarządów dróg do wykonywania kontroli ruchu drogowego. Pracownicy zarządów dróg, w ramach wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, uprawnieni są m.in. do:

- zatrzymywania pojazdów,
- sprawdzania ładunku, wymiarów, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze,
- używania przyrządów kontrolno-pomiarowych służących w szczególności do badania pojazdu, określenia jego masy lub nacisku osi,
- uniemożliwiania jazdy pojazdom przekraczającym dopuszczalną masę lub naciski osi albo uszkodzającym lub niszczącym drogę.

Pracownicy zarządów dróg mogą zatrzymywać pojazdy na obszarze zabudowanym przez całą dobę, a poza obszarem zabudowanym tylko od świtu do zmierzchu i wtedy, kiedy dysponują pojazdem samochodowym oznakowanym emblematem właściwego zarządu drogi (ust. 5).

Pracownicy zarządów dróg mogą wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, jeżeli są ubrani w odzież zapewniająca ich łatwą rozpoznawalność (ust. 6).

---

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 563.

Uprawnienia do używania przyrządów kontrolno-pomiarowych służących w szczególności do badania pojazdu, określenia jego masy lub nacisku osi posiadają funkcjonariusze Straży granicznej (§ 12 ust. 2 pkt 5) i funkcjonariusze celni (§ 13 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia).

Do dnia 30 czerwca 1999 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego<sup>23</sup>. Przepisy § 5 określały uprawnienia pracowników zarządów dróg w zakresie wykonywania kontroli ruchu drogowego.

### **1.6. Ważenie pojazdów ciężarowych**

Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. Prawo o miarach<sup>24</sup> określa system miar oraz zasady jego stosowania w obrocie publicznym i aktach oraz w czynnościach urzędowych i zawodowych. Art. 9 określa, że przyrządy pomiarowe podlegają kontroli metrologicznej organów administracji miar w formie:

- 1) legalizacji,
- 2) uwierzytelnienia,
- 3) zatwierdzenia typu.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy – legalizacji podlegają, określone przez Prezesa Urzędu Miar, przyrządy pomiarowe stosowane m.in. w obrocie publicznym do wyznaczania ilości albo jakości rzeczy lub usług w celu uzyskania prawidłowej podstawy do rozliczeń i stosowane przy czynnościach urzędowych. Legalizacja jest sprawdzeniem, stwierdzeniem i poświadczeniem przez organ administracji miar, że przyrząd pomiarowy spełnia wymagania przepisów metrologicznych i może być stosowany do celów określonych w ust. 1. Dowodem legalizacji jest cecha legalizacyjna umieszczona na przyrządzie lub świadectwo legalizacji (ust. 2 i 3).

Przyrządy pomiarowe podlegające legalizacji lub obowiązkowemu uwierzytelnieniu powinny być stosowane właściwie i zgodnie z przepisami, o których mowa w art. 8 pkt 1. Powołany przepis upoważnia Prezesa Urzędu Miar do wydania przepisów metrologicznych, określających wymagania, jakim powinny odpowiadać przyrządy pomiarowe podlegające kontroli metrologicznej, warunki właściwego stosowania tych przyrządów oraz okresy ważności dowodów kontroli.

Na podstawie ww. przepisu Prezes Głównego Urzędu Miar wydał m.in. zarządzenia:

- nr 40 z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie wprowadzenia przepisów metrologicznych o wagach nieautomatycznych klasy dokładności 2, 3 i 4 ogólnego przeznaczenia<sup>25</sup>,
- nr 15 z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie wprowadzenia przepisów metrologicznych o wagach samochodowych do wyznaczania dynamicznego obciążenia osi pojazdu<sup>26</sup>.

### **1.7. Kontrola pojazdów wykonujących międzynarodowy transport drogowy**

---

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 341, ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 55, poz. 248, ze zm.

<sup>25</sup> Dz. Urz. Miar i Probiernictwa Nr 10, poz. 26.

<sup>26</sup> Dz. Urz. Miar i Probiernictwa Nr 5, poz. 21.

Do kontroli pojazdów wykonujących międzynarodowy transport drogowy w zakresie masy, nacisków osi lub wymiarów określonych przepisami Prawa o ruchu drogowym, zgodnie z art. 40b ustawy o drogach publicznych uprawnione są osoby upoważnione przez dyrektora urzędu celnego. W razie przekroczenia dopuszczalnej masy, nacisków lub wymiarów pojazdów, urzędy celne pobierają opłaty ustalone zgodnie z art. 13 ust. 4 powołanej ustawy. Urzędy celne otrzymują prowizję od pobranych opłat.

Na podstawie przepisu art. 40b ust. 4 ustawy Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wydał w dniu 23 września 1998 r. rozporządzenie w sprawie określenia prowizji od opłat drogowych pobieranych przez urzędy celne oraz sposobu jej pobierania i rozliczania z Generalną Dyрекcją Dróg Publicznych<sup>27</sup>. Prowizja urzędów celnych od opłat drogowych wynosi 12%. Pozostałą część opłaty, w terminie 3 dni po każdym kolejnych 10 dniach miesiąca, urzędy celne przekazują na rachunek środka specjalnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

Przepis art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>28</sup> określa, że organem zobowiązanym do stałego utrzymywania drogowych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej jest właściwy wojewoda.

Obowiązki organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych<sup>29</sup>. Do obowiązków tych należy m.in.:

- planowanie i realizacja inwestycji w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej i stałych urządzeń odprawowych,
- dostarczanie nieodpłatne pomieszczeń wyposażonych w urządzenia techniczne niezbędne do przeprowadzania sprawnej kontroli granicznej i celnej,
- utrzymywanie pomieszczeń, sprzętu i urządzeń w należywym stanie,
- administrowanie obiektem przejścia granicznego.

Planowanie i realizacja inwestycji przejścia granicznego oraz wyposażenie jego obiektów powinno być uzgodnione z właściwymi organami Straży Granicznej, organami celnymi oraz organami kontroli sanitarnej i fitosanitarnej.

---

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 125, poz. 829.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 461, ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 49, poz. 215.

Na podstawie art. 16 ust. 4 powołanej ustawy o ochronie granicy państwowej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłasza w drodze obwieszczenia wykaz przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia<sup>30</sup>.

## 2. CHARAKTERYSTYKA UWARUNKOWAŃ KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Od 1990 r. systematycznie wzrasta ruch samochodów ciężarowych, w tym intensywnie na drogach tranzytowych. W latach 1995 – 2000 liczba pojazdów przekraczających granicę państwa zwiększyła się o 83%.<sup>31</sup> Dynamiczny wzrost dotyczy szczególnie przejazdów wykonywanych pojazdami o dużej ładowności. Pojazdy te (zarejestrowane zarówno w kraju jak i za granicą) powinny spełniać określone w przepisach o ruchu drogowym normy dot. dopuszczalnej masy, wymiarów (gabarytów) oraz nacisku osi na drogę. Jeżeli pojazd przekracza dopuszczalne parametry, traktowany jest jako nienormatywny i może przemieszczać się po drogach tylko po uprzednim uzyskaniu zezwolenia. Objęcie zezwoleniami pojazdów nienormatywnych wynika z faktu, że tego rodzaju środki transportowe powodują przyspieszone zużycie dróg i obiektów mostowych, w porównaniu do normalnego procesu zużycia wywołanego przejazdem pojazdów normatywnych. Pojazdy te powodują także utrudnienia w ruchu drogowym użytkownikom dróg.

Zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym w zależności od przebiegu trasy wydaje starosta, marszałek województwa, Dyrektor Generalny Dróg Publicznych oraz dyrektorzy urzędów celnych.

Do kontroli pojazdów w zakresie sprawdzania przestrzegania norm w zakresie dopuszczalnej masy pojazdu, nacisku osi i gabarytów upoważnieni są funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej, funkcjonariusze celni oraz pracownicy zarządów dróg.

W razie ujawnienia przejazdu bez zezwolenia nakładane są w drodze decyzji administracyjnych opłaty podwyższone. Opłaty podwyższone ustala i pobiera zarząd drogi na terenie którego dokonano kontroli pojazdu, a na granicy urząd celny.

2. Pojazd uczestniczący w ruchu drogowym na obszarze RP powinien spełniać wymogi określone w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 kwietnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

---

<sup>30</sup> Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (MP Nr 37, poz. 568), weszło w życie 15 grudnia 1999 r.

<sup>31</sup> Wg Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, opracowanie pt.: „Budowa dróg dojazdowych do przejść granicznych – Materiał dla Sejmowej Komisji Transportu i Łączności, Warszawa, wrzesień 1999 r.” liczba pojazdów ciężarowych przekraczających granicę państwa w 1995 r. wynosiła 2.711 tys., W 2000 r. liczba takich pojazdów wynosiła już 4.950 tys. (wg informacji uzyskanej w toku kontroli z Głównego Urzędu Cel).

Ustalono w rozporządzeniu, że dopuszczalna masa 4-osowego pojazdu wynosi 32 t, 5-osowego pojazdu członowego – 42 t, a 6-osowego pojazdu członowego – 44 t.

Nacisk osi pojedynczego pojazdu nie może przekraczać 80 kN, a osi składowej – 72,5 kN. Na drogach wyszczególnionych w rozporządzeniu nacisk osi pojedynczej nie może przekraczać 100 kN, a osi składowej – 80 kN.<sup>32</sup>

W krajach Unii Europejskiej według Dyrektywy nr 85/3 Rady Wspólnot Europejskich pojazd biorący udział w ruchu drogowym powinien wypełniać następujące wymogi. Naciski osi (wyrażony w tonach) nie mogą przekraczać 10 t dla osi nienapędzanej (Dyrektywa nr 85/3 z dnia 3 stycznia 1985 r.) i 11,5 t dla osi napędowej w pojeździe członowym oraz także 11,5 t dla osi napędzanej w pojedynczym pojeździe (zmiana nr 89/338 do Dyrektywy z 25 maja 1989 r.).

3. Na sieć polskich dróg składa się 18.100 km dróg krajowych, 29.600 km dróg wojewódzkich, 126.600 km dróg powiatowych i 186.000 km dróg gminnych. Z tych dróg niecały 1 % odpowiada standardom unijnym. Niecałe 50 % dróg krajowych jest dostosowanych do nacisku 100 kN/oś, pozostałe od 60 do 80 kN/oś. W krajach UE standard nacisku na głównych drogach wynosi 115 kN/oś.

W zależności od kategorii, każda droga posiada swojego właściciela i zarządcę.

- Drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych,
- Drogi wojewódzkie są własnością samorządu wojewódzkiego, a ich zarządcą jest zarząd województwa,
- Drogi powiatowe są własnością samorządu powiatowego, a ich zarządcą jest zarząd powiatu,
- Drogi gminne są własnością gminy, a ich zarządcą jest zarząd gminy.

W granicach miast na prawach powiatu<sup>33</sup> zarządcą wszystkich dróg publicznych, bez względu na właściciela, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta.

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumień.

Zarządcy dróg mogą wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. W przypadku, gdy jednostka taka nie została powołana, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Na drogach krajowych zarządzanych

---

<sup>32</sup> Za oś pojedynczą uznaje się oś oddaloną od osi sąsiedniej o więcej niż 2 m lub dwie sąsiednie osie oddalone mniej niż 1 m. W przypadku osi składowej, odległość między sąsiednimi osiami jest nie mniejsza niż 1 m i nie większa niż 2 m.

<sup>33</sup> Określenie miasta na prawach powiatu zawiera rozdział 9 – Miasto na prawach powiatu – ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, 578 ze zm.).

przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych zadania zarządu drogi wykonują oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

### 3. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI

#### 3.1. Przygotowanie administracji publicznej do pobierania opłat drogowych za przejazdy pojazdów nienormatywnych

##### 3.1.1. Przygotowanie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych do pobierania opłat drogowych

3.1.1.1. Ustalenia kontroli wykazały, że GDDP w okresie objętym kontrolą w niewielkim stopniu wykorzystywała własne środki techniczne (odpowiednio wyposażone miejsca do ważenia, 35 kompletów wag samochodowych przenośnych, 6 automatycznych stacji ważenia, sprzęt pomiarowy) do kontroli pojazdów nienormatywnych w celu ujawniania nielegalnych przejazdów. W 1999 r. skontrolowano zaledwie 1,5 tys. samochodów, a w 2000 r. – 18 tys. (w latach 1995-1998 dysponując tylko wagami przenośnymi kontrolowano średniorocznie około 35 tys. pojazdów ciężarowych).

Przyczyną ograniczenia kontroli było za wolne dostosowywanie organizacji GDDP do nowego podziału sieci drogowej, w związku z reformą administracyjną państwa (m.in. wydanie nowych legitymacji służbowych i upoważnień do kontroli ruchu drogowego, zmiany instrukcji w sprawie wykonywania kontroli pojazdów ciężarowych). Kolejną barierą ważenia pojazdów ciężarowych było za późne przeszkolenie pracowników w celu uzyskania przez nich upoważnień do kontroli ruchu drogowego. Oddziały GDDP rozpoczęły szkolenie po upływie 1-3 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>34</sup>.

- *Oddział Północno-Zachodni GDDP w Szczecinie szkolenie pracowników przeprowadził w okresie od 24 września 1999 r. do 23 maja 2000 r., tj. po upływie 3 miesięcy od wejścia w życie przepisów wyżej powołanego rozporządzenia.*

3.1.1.2. Ograniczenie kontroli pojazdów nienormatywnych skontrolowane jednostki GDDP usprawiedliwiały komplikacjami w stanie prawnym jakie wynikły po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 27 kwietnia 1999 r. orzekł, iż § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych gdyż przekracza zakres ustawowego upoważnienia oraz stanowi przepis o charakterze represyjnym. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził m.in., że:

---

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 563.

- w pojęciu „opłaty podwyższonej”, o której mowa w art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych, nie może mieścić się opłata za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia ponad 22 razy wyższa niż opłata za przejazd za zezwoleniem, ponieważ posiada cechy charakterystyczne bardziej dla sankcji karnej niż opłat urzędowych,
- zakwestionowane przepisy ww. rozporządzenia naruszają wynikającą z Konstytucji RP zasadę proporcjonalności oznaczającą, iż spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania prawodawca powinien wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane.

W 2000 r. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, powołując się na wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wspomnianego wyżej wyroku, uchylił w wyniku wniesionych odwołań – jako organ administracji państwowej wyższego stopnia – 1.470 decyzji administracyjnych wydanych przez naczelników dyrektorów okręgów dróg publicznych w latach 1996 - 1998, mocą których nałożono opłaty podwyższone na kwotę 6.420 tys. zł. W uzasadnieniach decyzji, wydanych przez Generalnego Dyrektora powoływano wyłącznie fakt wydania powyższego wyroku, mimo że jego moc nie mogła dotyczyć decyzji wydanych przed jego ogłoszeniem.

Również w okresie obowiązywania przepisów kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzał nieważność, a następnie uchylił zaskarżone decyzje administracyjne, wydawane w przypadku pobierania opłat podwyższonych. NSA stosował w uzasadnieniach orzeczeń analogię do uzasadnienia wyżej przedstawionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego poprzedniego rozporządzenia. NSA stwierdzał bowiem, że wysokość opłat za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, określona w rozporządzeniu z 1998 r., wciąż była zbyt duża, wręcz drastyczna w stosunku do opłaty podstawowej. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych oraz Minister TiGM – nie zgadzając się z powyższym – spowodowali, że od wyroków NSA złożone były 24 rewizje nadzwyczajne przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli Sąd Najwyższy wydał 7 wyroków oddalających rewizję nadzwyczajną i 8 postanowień o umorzeniu postępowania z powodu wycofania rewizji.

- *W dniu 8 września 2000 r. Sąd Najwyższy oddalił rewizję nadzwyczajną dotyczącą wyroku NSA w przedmiocie opłaty drogowej. W uzasadnieniu wyroku podano, że „Przepis § 9 rozporządzenia narusza rażąco wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności w ten sposób, że opłaty podwyższone pobiera się bez względu na długość przejechanej trasy. Wymierzanie opłat podwyższonych bez uwzględnienia długości trasy przebytej przez pojazd nienormatywny jest sprzeczne z celem wprowadzenia tego obowiązku. Dlatego też opłata podwyższona jest aktem represji wobec użytkowników dróg, nie zaś narzędziem ochrony stanu nawierzchni drogowej”.*

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego Rada Ministrów w nowym (obowiązującym w czasie przeprowadzania kontroli) rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych odstąpiła od ustalania wysokości kwotowej stawek opłat podwyższonych za przejazd bez zezwolenia. W uzasadnieniu zmiany rozporządzenia Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej podało, że „ Stawki opłat będą podwyższone o 90% przy przekroczeniach masy lub nacisków osi oraz 70% przy przekroczeniu gabarytów. Z powodu praktycznie ograniczonej możliwości ustalenia trasy, którą przejechał bez zezwolenia pojazd, w którym w wyniku kontroli stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych parametrów, stawki opłat podwyższonych będą naliczane dla zryczałtowanej długości wynoszącej 400 km, co odpowiada średniej długości trasy przy wydawaniu zezwoleń”.

3.1.1.3. Kolejną przyczyną ograniczania lub zaniechania kontroli pojazdów nienormatywnych była niedostateczna współpraca z Policją. Wykonywane bowiem kontrole samodzielnie przez GDDP były nieskuteczne. Kierowcy pojazdów ciężarowych na ogół ignorowali polecenia zatrzymania się, wydawane przez pracowników służby drogowej.

- **Dyrektor Zachodniego Oddziału GDDP w Poznaniu** w złożonym wyjaśnieniu tłumaczył, że „Próby zatrzymywania pojazdów przez pracowników Oddziału kończyły się niepowodzeniem. Kierowcy pojazdów nie zatrzymywali się w obawie przed napadami, których liczba na drogach znacznie wzrosła, jedynie obecność policji dyscyplinowała kierowców. Poważnym problemem były przypadki prób taranowania nawet policjantów i ich pojazdów podczas zatrzymywania, przez kierowców trudniących się przemytem. Niekiedy ważenia dokonywaliśmy razem ze wzmocnionymi oddziałami policji z bronią długą. Policjanci posiadali kamizelki kuloodporne – nasi pracownicy niestety nie. W trosce o życie i zdrowie naszych pracowników oraz o skuteczność wykonywanej pracy kontrole pojazdów wykonujemy wyłącznie razem z policją”.

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych i Komendant Główny Policji nawiązali ściślejszą współpracę w październiku 2000 r. Celem porozumienia było przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez przeładowane przejazdy. W rezultacie wspólnych kontroli ujawniono 1.372 pojazdy nienormatywne przejeżdżające bez zezwolenia, co stanowiło 14% skontrolowanej liczby pojazdów ciężarowych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że faktyczna liczba nielegalnych przejazdów była wyższa, ponieważ z chwilą rozpoczęcia ważenia zanikał na kontrolowanej drodze ruch pojazdów ciężarowych. Część pojazdów zatrzymywała się na parkingach, stacjach paliw, bądź na poboczach dróg, czekając na zakończenie ważenia. Natomiast inne pojazdy omijały punkty ważenia, jadąc drogami wojewódzkimi lub powiatowymi, powodując duże szkody na tych

drogach. Drogi wojewódzkie i powiatowe dostosowane bowiem były w większości do przenoszenia mniejszych nacisków niż drogi krajowe, zarządzane przez GDDP.

3.1.1.4. Pracownicy GDDP dysponują wprawdzie, na podstawie przepisu § 15 ust. 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>35</sup> uprawnieniem do uniemożliwiania jazdy pojazdem przekraczającym dopuszczalną masę lub naciski osi albo uszkadzającym lub niszczącym drogę, nie posiadają jednak instrumentów umożliwiających wyegzekwowanie tego uprawnienia. W związku z tym niska była skuteczność wydawanych przez służbę drogową w toku kontroli poleceń przeładowania pojazdów przeciążonych (polecenia te dotyczyły zarówno zmiany rozmieszczenia ładunku na pojeździe, jak i przeładowania ładunku na inny pojazd). W większości przypadków (około 60%) kierowcy kontynuowali jazdę, nie doprowadzając pojazdu do stanu normatywnego.

- *W okresie 11 miesięcy 2000 r. pracownicy **Północno-Zachodniego Oddziału GDDP w Szczecinie** przekazali przewoźnikom 92 polecenia przeładowania pojazdów, z tego w 40 przypadkach czynności tych nie dokonano. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu podał, że przyczyną tego stanu było to, że „Przepisy prawa nie przewidują żadnej sankcji karnej za niewykonanie polecenia pracownika administracji drogowej”.*

3.1.1.5. Skontrolowane jednostki GDDP nie były przygotowane do wykorzystywania wszystkich 6 automatycznych stacji ważenia pojazdów do wydawania decyzji administracyjnych o nakładaniu opłat podwyższonych za nielegalne przejazdy pojazdów nienormatywnych.

- *Odbiór techniczny **stacji w Byczynie** odbył się w lipcu 1999 r., natomiast ważenie pojazdów rozpoczęto dopiero w dniu 15 września 2000 r. (do dnia 22 października 2000 r. pojazdy ważono tylko w ciągu 4 dni). Podstawową przyczyną niepodjęcia ważenia było nieprzeszkolenie pracowników GDDP do obsługi wagi (szkolenie przeprowadzono dopiero w sierpniu 2000 r.) i niezapewnienie udziału Policji w kontroli pojazdów. Próby ważenia pojazdów bez udziału Policji nie powiodły się, gdyż kierowcy ignorowali polecenia służb GDDP do zatrzymania się.*
- ***Stacja ważenia w Woli Dębińskiej** została przejęta do eksploatacji we wrześniu 1999 r., jednak wkrótce uległa awarii. Nie zadbano też o przeszkolenie pracowników i wyposażenie ich w sprzęt niezbędny do wykonywania kontroli ruchu drogowego. W rezultacie w okresie od września 1999 r. do końca listopada 2000 r. ważono pojazdy tylko w ciągu 16 dni.*

Wyniki ważenia pozostałych 4 stacji (dwie w Oddziale Centralnym GDDP w Warszawie i dwie w Oddziale Zachodnim GDDP w Poznaniu) również nie były

---

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 563.

wykorzystywane do wydawania decyzji administracyjnych o nakładaniu podwyższonych opłat drogowych.

- *W latach 1999-2000 stacje ważenia w miejscowościach Kaszewy i Siedlec (Oddział GDDP w Poznaniu) zarejestrowały co najmniej 12 tys. pojazdów ciężarowych, które przekraczały dopuszczalną masę całkowitą 42 tony. Wyliczona w toku kontroli możliwa do naliczenia kwota opłat podwyższonych z tytułu ujawnionych przekroczeń wynosiła 19.500 tys. zł.*
- *W toku kontroli doraźnej przeprowadzonej w maju 2000 r. w Oddziale Centralnym GDDP w Warszawie ujawniono, że w I kwartale 2000 r. uszczuplenie dochodów tej jednostki z powodu niewykorzystywania wyników ważenia pojazdów ciężarowych przez stacje w miejscowościach Adamowice i Niepiekła do naliczania opłat podwyższonych wyniosło 10.000 tys. zł.*

3.1.1.6. W czterech oddziałach GDDP zaniechano kontroli pojazdów ciężarowych zarejestrowanych za granicą. W pozostałych (pięciu) oddziałach GDDP, jeśli nawet ujawniono nielegalny przejazd takiego pojazdu kierowca był karany jedynie przez Policję mandatem karnym. Natomiast zarządy dróg odstępowały od obowiązku nałożenia opłaty podwyższonej<sup>36</sup>, gdyż uznawały, że nie miały praktycznej możliwości wyegzekwowania tej opłaty. W rezultacie przeciążone pojazdy przewoźników zagranicznych bezkarnie niszczyły polskie drogi. Wywołuje to m.in. protesty przewoźników krajowych, którzy uznają, iż są dyskryminowani w stosunku do przewoźników zagranicznych.

- *W Oddziale Północno-Zachodnim GDDP w Szczecinie nie kontrolowano pojazdów zarejestrowanych za granicą. Zaniechanie to Dyrektor Oddziału usprawiedliwiał następująco: „W przypadku pojazdów ciężarowych zarejestrowanych za granicą kontrole nie są przeprowadzane z powodu braku stosownych przepisów prawa. Do skutecznego wyegzekwowania decyzji administracyjnej, na podstawie której została nałożona opłata podwyższona na przewoźnika zagranicznego niezbędne jest uznanie przedmiotowej decyzji przez właściwy organ państwa siedziby lub miejsca zamieszkania ww. przewoźnika. Przepisy prawa wewnętrznego niektórych państw nie przewidują możliwości uznania decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji obcego państwa. Brak takowego uznania decyzji administracyjnej powoduje, iż nie można żądać wykonania decyzji przez przewoźnika obcego państwa. Oprócz ww. przyczyny jeszcze poważniejszym mankamentem jest brak przepisów prawa regulującego zasady doręczenia korespondencji stronie postępowania administracyjnego mającej siedzibę lub miejsce zamieszkania poza granicami kraju. Brak ww. przepisów skutkuje niemożnością skutecznego wszczęcia postępowania administracyjnego, a co za tym idzie uniemożliwia wydanie samej*

<sup>36</sup> Obowiązek nakładania opłat podwyższonych określony jest przepisem § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 51, poz. 607), obowiązującego od dnia 1 lipca 2000 r. W okresie do 30 czerwca 2000 r. w tym zakresie obowiązywał przepis § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 40, poz. 230).

*decyzji administracyjnej. Równocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż brak jest jakichkolwiek przepisów dotyczących zasad sporządzania decyzji administracyjnych kierowanych za granice RP (np. nie jest określony język, w którym winny być sporządzone dokumenty tzn. nie wiadomo czy ma być to tylko i wyłącznie język polski i czy też także język, którym posługuje się strona postępowania administracyjnego)”.*

### **3.1.2. Przygotowanie zarządów dróg wojewódzkich do pobierania opłat drogowych**

3.1.2.1. Zarządy dróg wojewódzkich w zdecydowanej większości (tj. 15 na ogólną liczbę 16) nie były w ogóle przygotowane do przeprowadzania kontroli pojazdów nienormatywnych, a tym samym utraciły możliwość pobierania podwyższonych opłat drogowych. Przede wszystkim nie posiadały urządzeń do pomiaru masy całkowitej pojazdów, nacisków osi, a także do pomiaru gabarytów pojazdów ciężarowych. Nie posiadały też wyznaczonych miejsc do ważenia pojazdów. Dopiero w toku kontroli NIK trzy zarządy (Mazowiecki, Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski) przygotowały takie miejsca.

W większości wojewódzkich zarządów dróg (11) pracownikom nie wydano upoważnień do kontroli ruchu drogowego, wymaganych przepisem § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego. Upoważnienia takie posiadali tylko pracownicy 5 wojewódzkich zarządów dróg, a uzyskali je dopiero w II połowie 2000 r., tj. po kilkunastu miesiącach od wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia.

3.1.2.2. Tylko Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Koszalinie posiadał wagi samochodowe (przekazane przez GDDP) oraz wyznaczył miejsca do ważenia pojazdów. Mimo to - jak ustalono - nie przeprowadzano ważenia pojazdów.

Wyniki kontroli wykazały, że Zarząd ten nie był kadrowo przygotowany do wykonywania kontroli pojazdów ciężarowych. Szkolenie pracowników w celu uzyskania przez nich upoważnień do kontroli ruchu drogowego rozpoczęto dopiero po 9 miesiącach od dnia wejścia w życie wyżej wymienionego rozporządzenia.

W składanych wyjaśnieniach zaniedbanie te usprawiedliwiano znikomym ruchem pojazdów ciężarowych na drogach Województwa zachodniopomorskiego. Nie potwierdziły tego oględziny dokonane w toku kontroli. W czasie jednodniowego ważenia, którym objęto 11 pojazdów ciężarowych ustalono, że dwa z nich miały przekroczone naciski osi.

### **3.1.3. Pobieranie opłat drogowych przez zarządy dróg w Warszawie i w miastach na prawach powiatu**

3.1.3.1. Zróżnicowane było przygotowanie skontrolowanych zarządów dróg miejskich w zakresie możliwości pozyskiwania podwyższonych opłat drogowych, tj. za przejazdy pojazdów nienormatywnych bez właściwego zezwolenia.

Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie był przygotowany do pozyskiwania podwyższonych opłat drogowych. Posiadał sprawne wagi samochodowe i przygotowane stanowiska do ważenia. W wyniku współpracy z Policją przeprowadzano wspólne kontrole pojazdów ciężarowych. W 1999 r. pracownicy Zarządu

zważyli 2.175 pojazdów, z których 443 (19%) były przeciążone. W 2000 r. skontrolowano 829 pojazdów ciężarowych i ustalono, że 162 były przeciążone (tj. 20%).

3.1.3.2. Również pracownicy miejskich zarządów dróg w Bytomiu i Rybniku przeprowadzali wspólnie z Policją kontrole pojazdów ciężarowych. Rzetelna była działalność Urzędu Miasta Bytomia w zakresie kontroli pojazdów nienormatywnych. W 1999 r. zważono 88 pojazdów i stwierdzono, że 49 z nich było przeciążonych. W 2000 r. zważono 192 pojazdy, w 40 przypadkach stwierdzono przeciążenie.

Urząd Miasta Rybnika w 1999 r. zakupił wagi samochodowe za kwotę 125 tys. zł. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK zważono zaledwie 10 pojazdów ciężarowych (w dniach 20 czerwca, 29 września i 12 października 2000 r.). Natomiast w toku kontroli NIK tylko w jednym dniu zważono 7 pojazdów ciężarowych.

3.1.3.3. Zarządy dróg miejskich w Bydgoszczy i we Włocławku w 2000 r. nie przeprowadzały kontroli pojazdów ciężarowych.

- *Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy w 1998 r. zakupił wagi samochodowe i rozpoczął ważenie na przygotowanych do tego celu placach przy stacjach benzynowych, zawierając stosowne porozumienie z właścicielami tych stacji. W latach 1998 i 1999 zważono 125 pojazdów i nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnych norm. Pracownicy Zarządu nie posiadali upoważnień do kontroli ruchu drogowego – wymaganych przepisem § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego. W 2000 r. Polski Koncern Naftowy ORLEN odmówił udostępnienia placów, uzasadniając odmowę utratą klientów w czasie akcji ważenia. Mimo to Zarząd nie podjął działań dla wyznaczenia innych stanowisk i dostosowania ich do ważenia pojazdów.*
- *Zarząd Dróg Miejskich we Włocławku zakupił wagi samochodowe w 1999 r. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK zważono zaledwie 7 pojazdów i nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych norm.*

### 3.1.4. Pobieranie opłat drogowych przez urzędy celne

3.1.4.1. Dyrektorzy urzędów celnych upoważnieni - na podstawie przepisu art. 61 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych do wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, nie pobierali opłat drogowych za wszystkie przejazdy takich pojazdów przekraczających granice państwa.

Podstawową przyczyną tego stanu był brak sprawnych wag w 15 drogowych przejściach granicznych, wyznaczonych do obsługi pojazdów ciężarowych. Wojewodowie – zobowiązani, na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>37</sup>, do utrzymywania drogowych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli granicznej - nie zapewnili warunków do ważenia pojazdów we wszystkich przejściach.

---

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 461, ze zm.

Ograniczanie lub zaniechanie ważenia było spowodowane także małą przepustowością przejść, a także obawą – szczególnie w związku ze wzrastającą liczbą odpraw – przed ich spowolnieniem, a nawet zablokowaniem.

3.1.4.2. W 2000 r. zaledwie w dwóch przejściach (Kukuryki i Korczowa) ważono wszystkie pojazdy ciężarowe.

- *W przejściu drogowym Kukuryki (Terminal w Koroszczyźnie) ważenie pojazdów rozpoczęto w II połowie 1999 r. W okresie trzech kwartałów 2000 r. wszystkie pojazdy ciężarowe (217 tys. ) zostały zważone. Odsetek pojazdów przeciążonych wynosił 3%.*
- *Ważenie pojazdów ciężarowych w przejściu drogowym w Korczowej wykazało, że 5% pojazdów ciężarowych było przeciążonych.*

3.1.4.3. W dwóch przejściach (Jakuszyce i Pietraszyn) w ogóle nie było wag samochodowych. W drogowym przejściu w Pietraszynie w 2000 r. odprawiono 37 tys. pojazdów ciężarowych. W latach 1999-2000 w przejściach drogowych województwa śląskiego nie prowadzono żadnych inwestycji ułatwiających przeprowadzanie kontroli pojazdów nienormatywnych (wojewoda śląski administrował trzema przejściami, które dokonywały odpraw pojazdów ciężarowych, tj. Cieszyn-Boguszowice, Chałupki i Pietraszyn).

3.1.4.4. W trzech drogowych przejściach granicznych (Chałupki, Cieszyn-Boguszowice i Hrebenne) wagi były od kilku lat niesprawne i nie posiadały ważnych świadectw legalizacji. Służby celne od 1996 r. zabiegały o przekazanie wag wojewodom. Wojewodowie, nie zapewniając w swoich budżetach niezbędnych środków na remont nieczynnych wag bądź zakup nowych. Proponowali tylko, iż mogą przejąć wagi pod warunkiem ich uprzedniego naprawienia przez urzędy celne. Z kolei dyrektorzy urzędów celnych argumentowali, że nie mogą planować wydatków na remont wag, gdyż należy to do obowiązków wojewodów.

- *Dwie niesprawne wagi w drogowym przejściu w Hrebennem wojewoda lubelski przejął dopiero w dniu 9.05.2000 r., gdyż wcześniej nie zapewniono środków finansowych na ich remont. W dniu 11.07.2000 r. ogłoszono przetarg na zakup nowych wag. Przejście nie posiada wydzielonego pasa ruchu do zawracania pojazdów. Naczelnik Oddziału Celnego w wyjaśnieniu podał, że po rozpoczęciu ważenia pojazdów, w przypadku konieczności zatrzymania kilku samochodów ciężarowych może zabraknąć miejsc postojowych.*
- *Do czasu zakończenia kontroli NIK wojewoda śląski nie przejął od służb celnych wag samochodowych w drogowych przejściach w Cieszynie-Boguszowicach i Chałupkach. W IV kwartale 2000 r. służby celne podjęły decyzje o złomowaniu tych wag.*

3.1.4.5. W trzech przejściach (Kołbaskowo, Krajnik i Jędrzychowice) wagi stanowiły własność niemieckich organów celnych, a w Chyżnem – słowackich. Wyniki ważenia samochodów na tych wagach nie mogły być wykorzystane przez polskie służby celne do naliczania i pobierania opłat drogowych, gdyż strona polska nie zawarła stosownych porozumień międzynarodowych. Ponadto wagi usytuowane na granicy zachodniej dostosowane były do ważenia pojazdów wg przepisów obowiązujących w Niemczech, tj. do ustalenia masy całkowitej. Nie pozwalały natomiast na określenie nacisków osi.

Możliwość wykorzystywania wyników ważenia pojazdów przy użyciu wag stanowiących własność niemieckich służb celnych omawiana była w 1998 r. przez wiceministrów transportu Niemiec i Polski. Jednak strona niemiecka odniosła się sceptycznie do ważenia pojazdów na granicy uważając, że bardziej skuteczna jest kontrola wewnątrz kraju, gdyż nie powoduje ona blokowania granicy.

Również waga zainstalowana w drogowym przejściu granicznym w Lubieszynie (województwo zachodniopomorskie) nie mogła być wykorzystywana do ustalania nacisków osi, a tym samym do naliczania opłat drogowych.

3.1.4.6. W trzech przejściach, mimo zainstalowania wag nie dokonywano ważenia (Barwinek, Gubinek i Świecko). Zasadniczą przyczyną niepodjęcia ważenia, a w rezultacie utraty opłat drogowych, było niedostosowanie przejść granicznych do zwiększającego się ruchu pojazdów ciężarowych.

- *Na Terminalu w Świecku trzy wagi dynamiczne nie były użytkowane, czwarta waga została w 1999 r. zdemontowana, z uwagi na nieprzyjęcie jej do eksploatacji przez służby celne. Na Terminalu nie dokonywano w ogóle ważenia pojazdów, poza próbą przeprowadzoną w styczniu 1999 r., która wykazała, że czynności związane z ważeniem pojazdów przedłużają czas odprawy o około 60%. W związku z tym odstąpiono od ważenia pojazdów. Dopiero w toku kontroli NIK służby celne wystąpiły do wojewody lubuskiego z wnioskami o zmianę organizacji ruchu na tym przejściu i inne usytuowanie wag. Wagi utraciły ważność świadectwa legalizacji w kwietniu 1999 r. Ustalono, że zarówno służby celne, jak i Zarząd Drogowych Przejść Granicznych, powołany przez wojewodę lubuskiego do administrowania przejściami nie podejmowały żadnych działań dla aktualizacji ważności świadectw legalizacji wag.*
- *W przejściu drogowym w Gubinku do 30 września 2000 r. nie dokonywano ważenia pojazdów, mimo posiadania czterech wag dynamicznych z odpowiednim oprogramowaniem komputerowym. Z dniem 30 września 2000 r. utraciły ważność świadectwa legalizacji. Dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd Celny wystąpił do Dyrektora Zarządu Drogowych Przejść Granicznych w Gorzowie Wlkp o legalizację wag. Dyrektor Zarządu usprawiedliwił to zaniedbanie przeoczeniem oraz brakiem stosownej informacji służb celnych.*
- *W przejściu granicznym w Barwinku na kierunku wyjazdowym z Polski waga została zdemontowana z uwagi na rozbudowę przejścia. Natomiast waga na kierunku wjazdowym nie mogła być eksploatowana z powodu wbudowania jej na odcinku jezdni o znacznym spadku i dlatego wyniki ważenia nie mogły być wiarygodne.*

3.1.4.7. W pozostałych przejściach (Gubin, Olszyna, Kudowa, Łysa Polana, Medyka, Dorohusk, Bobrowniki, Budzisko, Kuźnica Białostocka i Bezledy) ważono tylko część pojazdów ciężarowych. Było to spowodowane głównie niewystarczającą liczbą sprawnych wag. Kolejne przyczyny to niewłaściwa lokalizacja wag – uniemożliwiająca sprawne ważenie, brak wydzielonych pasów odpraw pojazdów ciężarowych, a także mała liczba miejsc parkingowych.

- *Zakładana dobową przepustowość drogowego przejścia w Budzisku (1.000 samochodów ciężarowych) została przekroczona o 250 pojazdów i część odpraw odbywała się na pasach drogowych przeznaczonych do ruchu osobowego. Dwie wagi samochodowe eksploatowane były tylko w październiku 2000 r., gdyż od czerwca 1998 r. do października 2000 r. pozostawały w*

naprawie, natomiast zainstalowane w dniu 7.11.2000 r. nowe komputery nie miały odpowiedniego oprogramowania. W okresie 10 miesięcy 2000 r. przez przejście przejechało 402 tys. pojazdów samochodowych, zważono 1,9 tys. pojazdów (tj. mniej niż 0,5%) i ujawniono 534 pojazdy nienormatywne, co stanowiło 28% liczby zważonych.

- *W drogowym przejściu w Kudowie w 2000 r. dokonano odprawy 123 tys. pojazdów ciężarowych. Ważenie pojazdów na kierunku wjazdowym do Polski rozpoczęto w lutym 2000 r. Natomiast na kierunku wyjazdowym nie było wagi. Wojewoda dolnośląski wyjaśnił, że „Żadna ze służb nie zgłaszała potrzeby zainstalowania wagi na kierunku wyjazdowym z Polski....Wniosek Urzędu Celnego w tej sprawie sformułowany został w wyniku zaleceń Najwyższej Izby Kontroli udzielonych po kontroli odpraw na przejściu granicznym w Kudowie”.*
- *W drogowym przejściu w Dorohusku w 2000 r. zważono 2.384 pojazdy, co stanowiło 3% liczby odprawionych, w wyniku ważenia ujawniono 417 pojazdów przeciążonych (tj. 17% zważonych). Przejście wyposażone było w dwie wagi samochodowe (na wjeździe i na wyjeździe). Naczelnik Oddziału Celnego wyjaśnił, że obecna organizacja odpraw uniemożliwia ważenie wszystkich pojazdów ze względu na brak wydzielonych pasów odpraw, na których usytuowane są wagi. Obecna lokalizacja wag dezorganizuje ruch pojazdów w obrębie przejścia, powoduje spowolnienie odpraw oraz stwarza zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.*
- *Wagi samochodowe w drogowym przejściu granicznym w Bezedach nie były zadane, co w konsekwencji eliminowało je z użytkowania w okresie zimowym z powodu zamarzania pomostów wagowych. Nawierzchnię najazdów na pomosty wykonano z innych materiałów niż zakładał projekt, w związku z czym uległa ona wykruszeniu. Z tych przyczyn w 2000 r. przez 180 dni nie można było ważyć pojazdów. Ustalono, że pracownicy urzędu wojewody warmińsko-mazurskiego, informowani przez Urząd Celny interweniowali opieszale w celu naprawy wag w ramach gwarancji, tj. po dwóch miesiącach od zgłoszenia. Przejście nie było wyposażone w urządzenia techniczne służące do kontroli pojazdów samochodowych. Brakowało m.in. urządzeń sygnalizacyjnych przy wjeździe na wagę, sztywnych przymiarów i taśm do sprawdzania gabarytów pojazdów. Obowiązek wyposażenia w ten sprzęt nie był znany służbom wojewody, odpowiedzialnym za utrzymanie infrastruktury przejścia.*

3.1.4.8. Ważenie pojazdów tylko w niektórych przejściach powodowało m.in. omijanie przez kierowców pojazdów nienormatywnych tych przejść i przekraczanie granicy w miejscach, w których nie dokonywano ważenia.

- *W drogowym przejściu granicznym w Olszynie w okresie 3.-14.11.2000 r. z powodu przekroczenia dopuszczalnych parametrów oraz odmowy wniesienia opłaty drogowej w 144 przypadkach służby celne nie zezwoliły kierowcom na wjazd do Polski pojazdami ciężarowymi. Ustalono, że kierowcy zawróconych pojazdów w 95 przypadkach wjechali do Polski przez inne przejścia, w których nie dokonywano ważenia (Jędrzychowice – 46 pojazdów, Świecko – 36, Gubinek – 12 i Kołbaskowo – 1 pojazd). W tym ostatnim przejściu ważenie pojazdów wdrożono dopiero w związku z kontrolą NIK, a pobrane w czasie trwania kontroli opłaty drogowe wyniosły 182 tys. zł.*

3.1.4.9. Ustalono, że zaniechanie bądź niepodjęcie ważenia pojazdów ciężarowych dotyczyło przede wszystkim drogowych przejść granicznych odprawiających w 2000 r. największą liczbę tych pojazdów, a mianowicie:

- Świecko, około 1.100 tys. pojazdów,
- Jędrzychowice, około 600 tys. pojazdów,
- Kołbaskowo, około 500 tys. pojazdów,
- Budzisko, ponad 400 tys. (w 2000 r. zważono zaledwie 0,5% pojazdów),
- Cieszyn, około 300 tys. pojazdów.

Ograniczenie ważenia pojazdów ciężarowych w drogowych przejściach granicznych nie pozwalało na pozyskiwanie wpływów z opłat drogowych za wszystkie przejazdy pojazdów nienormatywnych. W przypadku ważenia pojazdów ciężarowych we wszystkich przejściach dokonujących odpraw naliczona kwota opłat drogowych w ciągu roku wyniosłaby szacunkowo około 100 mln zł. Szacunek ten NIK dokonała na podstawie rezultatów ważenia pojazdów w drogowym przejściu w Kukurykach. W okresie trzech kwartałów 2000 r. odprawiono i zważono w tym przejściu 217 tys. pojazdów ciężarowych i pobrano opłaty drogowe w kwocie 4.350 tys. zł. Natomiast we wszystkich drogowych przejściach w 2000 r. odprawiono łącznie 4.950 tys. pojazdów ciężarowych.

Powyższy szacunek pokrywa się z ustaleniami Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w tej sprawie<sup>38</sup> z 1998 r. Minister TiGM oszacował, że wpływy z tytułu opłat drogowych mogą wynosić około 70 mln zł, jeśli pojazdy będą wazone we wszystkich przejściach drogowych obsługujących ruch ciężarowy.

Zespół ds. Zagospodarowania Granicy Państwowej (w składzie którego byli m.in. Prezes Głównego Urzędu Ceł, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie TiGM, przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Straży Granicznej) na posiedzeniu w dniu 17.07.2000 r. przyjął uchwałę, że niezbędne jest zainstalowanie wag we wszystkich przejściach granicznych, w których jest dopuszczony ruch towarowy powyżej 12 ton.

Ustalono, że w 1999 r. urzędy celne pobrały 5,4 mln opłat drogowych za przejazdy pojazdów nienormatywnych, a w 2000 r. 11,2 mln zł. Ważenie pojazdów w drogowych przejściach granicznych wznowiono w latach 1998-1999 w wyniku podjętej w 1998 r. współpracy Ministerstwa TiGM, Głównego Urzędu Ceł i GDDP. W ramach tej współpracy GDDP zapewniła m.in. program komputerowego ważenia pojazdów w drogowych przejściach granicznych, opracowanie instrukcji postępowania dla funkcjonariuszy celnych w zakresie ważenia, ich szkolenie specjalistyczne i opracowała projekt rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie określenia prowizji od opłat drogowych pobieranych przez urzędy celne oraz sposobu jej pobierania i rozliczania z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych.

3.1.4.10. Stwierdzono opóźnienia w szkoleniu funkcjonariuszy urzędów celnych i w przekazaniu przez GDDP zmian programu komputerowego w związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2000 r. przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych (ogłoszonego na 2 dni przed wejściem w życie). Szkolenia zostały

---

<sup>38</sup> Pismo Nr GDDP-1.3/430/20/98 z dnia 23 kwietnia 1998 r., adresowane do Wiceprezesa Rady Ministrów.

zakończone w połowie lipca 2000 r., natomiast aktualny program komputerowy przekazano urzędowi celnym dopiero pod koniec sierpnia 2000 r.

### **3.2. Akcja ważenia pojazdów samochodowych przeprowadzona przez kontrolerów NIK**

3.2.1. Kontrolne ważenie pojazdów samochodowych przeprowadzone zostało przez kontrolerów NIK z udziałem Policji i pracowników GDDP posiadających uprawnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego. Ogółem skontrolowano 498 pojazdów ciężarowych, z tego załadowanych było 443. Ustalono, że 134 pojazdy (tj. 30%) zostało przeładowanych ponad dopuszczalne normy określone przepisami Prawa o ruchu drogowym (najczęściej były to przekroczenia nacisków osi). W skrajnych przypadkach dopuszczalne normy były przekroczone nawet o 80%. Żaden z kierujących pojazdami nie posiadał zezwolenia na przejazd tego rodzaju pojazdem (pojazdem nienormatywnym).

- *W toku kontroli **Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu** zważono (na drodze o dopuszczalnym nacisku osi 80 kN) 19 pojazdów, z których 9 przekroczyło nacisk na osie do 67 kN (tj. o ponad 80%).*
- *W czasie kontroli w miejscowości **Łęgowo** na drodze krajowej Nr 1 zarządzanej przez **Oddział Północny GDDP w Gdańsku** jeden z poddanych oględzinom pojazdów przekroczył dopuszczalny nacisk osi o 40 kN, tj. o 50%. Masa całkowita pojazdu, przekraczała dopuszczalne normy o 17 ton, tj. o 40%.*

3.2.2. Na drogach krajowych zważono 147 pojazdów ciężarowych. Stwierdzono, że 49 tj. 33% z nich przekraczało dopuszczalne normy (masy całkowitej pojazdu, nacisku osi lub wymiarów). Najwięcej przeciążonych pojazdów przejeżdżających bez zezwolenia ujawniono w czasie oględzin przeprowadzonych na drodze krajowej Nr 2 (Świecko-Poznań-Warszawa-Terespol).

- *W dniu 22 listopada 2000 r. w miejscowości **Siedlec (Oddział Zachodni GDDP w Poznaniu)** zważono 10 pojazdów ciężarowych, we wszystkich przypadkach ujawniono przekroczenie dopuszczalnych norm, głównie nacisk osi (do 30%).*

Wykonywanie nielegalnych przejazdów pojazdów nienormatywnych na drogach krajowych potwierdziły informacje - uzyskane w toku kontroli – na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - od nadawców i odbiorców towarów masowych i podzielnych (kopalnie, cukrownie itp.).

- *W październiku 2000 r. do **cukrowni w Strzyżowie** 106 pojazdów ciężarowych dostarczyło buraki cukrowe; spośród nich 52 przekroczyło dopuszczalną masę*

całkowitą. Natomiast wyłódki z tej cukrowni w tym samym dniu wywiozło 40 pojazdów, czego 8 przekroczyło dopuszczalną masę całkowitą.

- W listopadzie 2000 r. spośród 260 samochodów, którymi wywieziono z **kopalni „Bogdanka”** 11,2 tys. ton skały – 48 (19%) przekroczyło dopuszczalną masę całkowitą pojazdu. Z kolei 39 pojazdów (tj. 58% liczby zbadanych) przewożących miał węglowy przekroczyło normy dopuszczalnej masy całkowitej. Kwota niepobranych podwyższonych opłat drogowych za przekroczenie ww. norm wyniosła 43 tys. zł.

3.2.3. Znaczny odsetek (do 38%) nielegalnych przejazdów przeciążonymi samochodami ujawniono w czasie akcji ważenia na drogach w punktach usytuowanych w pobliżu przejść granicznych. W żadnym z tych przejść urzędy celne nie ważyły pojazdów przekraczających granicę państwa.

- Podczas oględzin na punkcie ważenia zlokalizowanym na drodze Hrebenne – Zamość w pobliżu **przejścia drogowego Hrebenne**, w czasie jednodniowej akcji ważenia stwierdzono, że spośród 24 zważonych pojazdów 9 (tj. 38%) przekroczyło dopuszczalne normy, w tym 7 zarejestrowanych za granicą, m.in. dwa pojazdy z rejestracją ukraińską, przewożące kurczaki mrożone z Gdyni na Ukrainę. W pierwszym z tych pojazdów wystąpiło przekroczenie nacisku osi o 47 kN (dopuszczalne 100 kN). W drugim pojeździe stwierdzono przekroczenie nacisku osi o 56 kN (dopuszczalne 100 kN), a dopuszczalna masa całkowita pojazdu (42 tony) była przekroczona o 7,4 ton.
- Podczas ważenia pojazdów na drodze krajowej w pobliżu **terminalu w Świecku** zważono 139 pojazdów ciężarowych. Stwierdzono, że 20 z nich (tj. 14%) było przeładowanych.

3.2.4. Korzystając z pomocy Policji oraz GDDP (udostępnienie wag) kontrolerzy NIK w sytuacjach gdzie to było możliwe (tj. na terenie 8 wojewódzkich zarządów dróg w Kielcach, Koszalinie, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze) zorganizowali akcję ważenia. Zważono ogółem 93 pojazdy ciężarowe, z których aż 45 (48%) przekroczyły dopuszczalne normy. Ze względu na nieposiadanie przez pracowników zarządów dróg wojewódzkich upoważnień do kontroli ruchu drogowego nie było możliwe wydanie decyzji administracyjnych o nałożeniu opłat podwyższonych. Tym samym zostały utracone dochody w łącznej kwocie 252 tys. zł.

- W toku kontroli **Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie** zważono 16 pojazdów, z których 11 przekroczyło dopuszczalne parametry. M.in. zważenie samochodu przewożącego piasek wykazało przekroczenie masy całkowitej o 19% i nacisk jednej z osi o 63%. W przypadku wystawienia decyzji administracyjnych naliczona z tego tytułu kwota opłat podwyższonych wyniosłaby 72 tys. zł.
- W toku kontroli **Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu** zważono 5 pojazdów ciężarowych, z których 4 przekroczyło dopuszczalne parametry. Nienaliczona kwota opłat podwyższonych wyniosła 24 tys. zł.
- W toku kontroli **Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach** zważono 8 pojazdów, z których 2 przekraczały dopuszczalne naciski osi i masę całkowitą pojazdów. Po zważeniu jednego z pojazdów okazało się, że przekracza on masę całkowitą o 8,2 ton (dopuszczalna norma

24 tony) i naciski osi o 30 kN i 25 kN (dopuszczalna norma 100 kN). Nienaliczona kwota opłat podwyższonych wynosiła 32 tys. zł.

Powszechne wykonywanie przejazdów pojazdami przeciążonymi na drogach wojewódzkich bez wymaganych zezwoleń potwierdziły informacje uzyskane przez kontrolerów NIK - w trybie art. 29 pkt 2, lit. f ustawy o NIK - z przedsiębiorstw na terenie których usytuowane były punkty ładunkowe artykułów masowych (węgiel, buraki cukrowe, żwir itp.).

- *W toku kontroli **Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie**, na podstawie informacji od Zarządu Cukrowni Ropczyce S.A. ustalono, że w dniu 15 listopada 2000 r. na teren Cukrowni wjechało 191 pojazdów ciężarowych, z których 144 przekroczyło dopuszczalną masę całkowitą (do 25%).*
- *W toku kontroli **Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie**, na podstawie informacji z Cukrowni Krasnostaw S.A. ustalono, że w dniu 27 października 2000 r. z przedsiębiorstwa wywieziono 3.372 ton wysłodków (115 pojazdów). Co najmniej 11 z nich przekroczyło dopuszczalne normy (do 36%).*

3.2.5. Na drogach administrowanych przez zarządy dróg w miastach na prawach powiatu zważono 46 pojazdów ciężarowych, z których 11 (24%) przekroczyło dopuszczalne parametry. Akcję ważenia przeprowadzono w 4 zarządach dróg (Bytom, Rybnik, Warszawa i Włocławek), ponieważ tylko te były przygotowane do kontroli pojazdów nienormatywnych. Wagi samochodowe zakupił w 1998 r. także Zarząd Dróg Miejskich w Bydgoszczy, lecz od 2000 r. z uwagi na niezorganizowanie punktów ważenia nie wykonywał tych czynności.

- *W czasie jednodniowej akcji w **Bytomiu** zważono 17 pojazdów. W 5 przypadkach stwierdzono przeciążenia i wydano decyzje o nałożeniu podwyższonych opłat na kwotę 15 tys. zł.*
- *We **Włocławku** zważono w czasie jednego dnia 18 pojazdów ciężarowych, z których 5 było przeciążonych. Nałożone opłaty drogowe z tego tytułu wyniosły 10 tys. zł.*

### 3.3. Wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych

3.3.1. Dyrektorzy 7 wojewódzkich zarządów dróg<sup>39</sup> wydawali od 23 lutego 2000 r. zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych, nie posiadając – wynikających z przepisu art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>40</sup> w związku z art. 61 ust. 12 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>41</sup> – stosownych upoważnień udzielonych przez marszałków województw.

<sup>39</sup> Dotyczyło to województw: lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 576, ze zm.

<sup>41</sup> W okresie do 23 lutego 2000 r. wydawanie zezwoleń na przejazd w granicach państwa wydawał zarządca drogi właściwy ze względu na miejsce rozpoczęcia przejazdu. Przepis ten został zmieniony przez art. 127 pkt 2

- *Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu nie posiadając upoważnienia Marszałka Województwa opolskiego wydał 7 zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych. Stosowne upoważnienie dyrektor otrzymał w dniu 28.06.2000 r.*
- *Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi w okresie od 23.02.2000 r. do czasu rozpoczęcia kontroli NIK wydał, nie posiadając upoważnienia Marszałka Województwa Łódzkiego, 30 zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych. Marszałek Województwa Łódzkiego, poinformowany o powyższym przez kontrolera NIK, przejął z dniem 21.11.2000 r. sprawy wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych.*

Również w dwóch oddziałach GDDP (Zachodni w Poznaniu i Północno-Zachodni w Szczecinie) ujawniono wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych bez – wymaganego przepisem art. 61 ust. 12 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych.

- *W Oddziale GDDP w Szczecinie spośród 136 decyzji w 1999 r. bez upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych 56 wydał Naczelnik Wydziału Dróg a 3 Zastępca Dyrektora Oddziału.*
- *W Oddziale GDDP w Poznaniu z 50 decyzji dotyczących 1999 r. 37 z nich wydał Naczelnik Wydziału Mostów, który nie posiadał stosownego upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych.*

W jednym przypadku (Oddział Północno-Wschodni GDDP w Białymstoku) bezprawnie wydawano zezwolenia, bowiem – zgodnie z przepisem art. 61 ust. 12 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym – czynności te należały do kompetencji Marszałka Województwa podlaskiego. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że Urząd Marszałkowski nie był przygotowany do wydawania zezwoleń. W urzędzie nie wyznaczono żadnej komórki organizacyjnej, ani nie upoważniono pracownika do wydawania zezwoleń.

- *Dyrektor Oddziału Północno-Wschodniego GDDP w Białymstoku po 23.02.2000 r. wydał 6 decyzji na przejazdy pojazdów nienormatywnych, miejsce rozpoczęcia i zakończenia tych przejazdów znajdowało się na obszarze różnych powiatów Województwa podlaskiego. Dyrektor Oddziału wyjaśniając przyczyny tego stanu stwierdził, że „Zarządca dróg wojewódzkich nie był przygotowany do wydania zezwoleń i aby uniknąć niekontrolowanych przejazdów po drogach krajowych rolę tę przejął Oddział”.*

3.3.2. W sześciu jednostkach (wojewódzkie zarządy dróg: podkarpacki, podlaski, warmińsko-mazurski, wielkopolski i zachodniopomorski oraz Miejski Zarząd Dróg we Włocławku) zezwolenia nie spełniały wymogów określonych w art. 107 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przede wszystkim brakowało w nich pouczenia, czy i w jakim trybie służy odwołanie od wydanych decyzji (5 jednostek). Ponadto w wydawanych zezwoleniach powoływano się na nieaktualne przepisy (w 2 jednostkach).

3.3.3. W dwóch skontrolowanych podmiotach (Oddział Północno-Wschodni GDDP w Białymstoku i Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisu art. 61 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w zakresie obowiązku dokonywania uzgodnień z właściwymi dla trasy przejazdu zarządami dróg.

- **Oddział Północno-Wschodni GDDP w Białymstoku** w 17 przypadkach nie dokonał uzgodnień tras przejazdów ulicami Białegostoku, Łomży i Suwałk. W złożonym wyjaśnieniu nieprawidłowość tą usprawiedliwiano tym, że uzgadnianie tras przejazdu po drogach innych zarządów jest utrudnione ze względu na niewyznaczenie w niektórych zarządach osób do prowadzenia sprawy uzgodnień tras przejazdów pojazdów nienormatywnych.
- **Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach** wydał 4 zezwolenia, w których na przewoźników nałożono obowiązek uzgadniania z zarządami dróg przejazdu przez wyszczególnione w zezwoleniach miasta. Powyższą nieprawidłowość usprawiedliwiano prośbą wnioskodawcy o szybkie wydanie zezwolenia i jego deklaracją, że dokonana samodzielnie uzgodnień z zarządami dróg.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydawania zezwoleń i uzgadniania tras przejazdu pojazdów nienormatywnych. Wnioski przewoźników rozpatrywane były bezzwłocznie po ich wpływie. Bezzwłocznie też dokonywano uzgodnień tras przejazdu, zgodnie z przepisem art. 61 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, mimo że wnioski nagminnie składane były bez zachowania terminu określonego przepisem § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych<sup>42</sup> (tj. co najmniej 14 dni przed planowanym przejazdem).

3.3.4. Przy wydawaniu zezwoleń nie przestrzegano zasad określonych przepisami §§ 5 i 6 wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 19 marca 1998 r. Szczególnie istotne było zaniechanie ustalania - ze względu na możliwość odciążenia dróg - czy dany ładunek może być podzielony, bądź przewieziony innymi środkami transportu. Praktycznie nie korzystano z możliwości odmowy (np. w GDDP w Warszawie w okresie objętym kontrolą były dwa przypadki odmowy na ogólną liczbę 9 tys. wydanych zezwoleń). Nie żądano deklaracji przewoźników, że ładunek spełnia wymogi § 6 rozporządzenia (tj. ładunek nie może być podzielony lub przewieziony innymi środkami transportu).

W trzech skontrolowanych podmiotach (GDDP w Warszawie, Oddział Północno-Wschodni GDDP w Białymstoku i Miejski Zarząd Dróg we Włocławku) stwierdzono przypadki wydawania zezwoleń przewoźnikom, mimo że przewożone ładunki mogły być podzielone, bądź przewiezione transportem kolejowym.

- **GDDP** udzielała zezwoleń na przejazdy od granicy państwa do miejscowości wewnątrz kraju na przewóz ładunków, które mogły być podzielone (np. złom, blacha, papier w rolach). Odstępstwo to usprawiedliwiano faktem, że na ogół urzędy celne – mimo propozycji GDDP – nie zgadzały się na dokonanie przeladunku, ponieważ dezorganizowałyby to pracę i tak już przeciążonych przejść granicznych.

---

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 40, poz. 232, ze zm.

- **Oddział GDDP w Białymstoku** wydał m.in. zezwolenie na przewóz 24-tonowej konstrukcji stalowej z Białegostoku do Pruszcza Gdańskiego (ładunek mógł być przewieziony transportem kolejowym). Pojazd nienormatywny przekroczył o 1,35 m dopuszczalną szerokość (przy normie 2,55 m), o 0,6 m dopuszczalną wysokość (norma 4,6 m) i naciski 4 z 6 osi o 6 kN (norma 80 kN).
- **Miejski Zarząd Dróg we Włocławku** uzgadniał przejazdy pojazdów nienormatywnych przekraczających masę całkowitą 30 ton przez obiekty mostowe zlokalizowane na stopniu wodnym we Włocławku, gdzie ustanowiono ograniczenie przejazdu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej ponad 30 ton. Zarząd wydawał zezwolenia na przejazdy, mimo że we wnioskach przewoźników brakowało takich danych jak: masa całkowita pojazdu oraz naciski osi lub ładunek mógł być podzielony (m.in. paliwo, piasek, węgiel kamienny, zboże). W ten sposób m.in. w dniu 23.07.1999 r. zezwolono na przewóz 42 ton piasku.

Żadna ze skontrolowanych jednostek nie wymagała – naruszając przepis § 5 wyżej powołanego rozporządzenia Ministra TiGM – przedłożenia schematu ułożenia ładunku na pojeździe, nawet przy przewozach konstrukcji i ładunków o przekroczonych dopuszczalnych wymiarach.

3.3.5. Rozpoczęte w 1994 r. prace nad systemem komputerowego wyznaczanie tras przejazdu pojazdów nienormatywnych „Marszruta”, prowadzone przez GDDP nie zakończyły się jego wdrożeniem. Zespół do opracowania koncepcji systemu powołany w 1997 r. przez okres 2 lat ani razu nie spotkał się w komplecie. Dopiero w dniu 22 lipca 1999 r., tj. z 2-letnim opóźnieniem w stosunku do harmonogramu prac zawarto umowę z wykonawcą opracowania. Umowa przewidywała wykonanie 15 zadań szczegółowych i pilotażowe wdrożenie systemu do końca maja 2000 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK zrealizowano zaledwie 8 zadań szczegółowych (wydano 373 tys. zł). Przyczyną były m.in. opóźnienia GDDP w dostarczeniu wykonawcy niezbędnych danych, ponieważ GDDP nie uzgodniła z miastami na prawach powiatu tras przejazdu pojazdów nienormatywnych.

### 3.4. Naliczanie opłat drogowych

3.4.1. Większość zarządów dróg (tj. 18 z 31 skontrolowanych) nie waloryzowała stawek opłat drogowych o średnioroczne wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Stanowiło to naruszenie przepisu § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych. Ujawnione w toku kontroli uszczuplenia dochodów skontrolowanych jednostek z tego tytułu wyniosły 45 tys. zł.

Podstawowymi przyczynami powstania powyższych nieprawidłowości były niewystarczające kwalifikacje pracowników wyliczających opłaty drogowe, nieaktualne programy komputerowe, a także niedostateczny nadzór nad pracownikami naliczającymi te opłaty.

- W okresie objętym kontrolą **Oddział Południowo-Wschodni GDDP w Krakowie** z powodu nieuwzględnienia wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych zaniżył kwotę naliczonych opłat drogowych o 11,5 tys. zł. Pracownik

*odpowiedzialny za błędne naliczenie opłat usprawiedliwiał to zaniedbanie brakiem wiedzy na temat wysokości powyższego wskaźnika. Zwierzchnik ww. pracownika również nie wiedział o konieczności zmiany stawek opłat. O obowiązku takim dowiedział się po upływie trzech miesięcy od ich wejścia w życie. Wtedy też wystąpił do autora programu komputerowego o aktualizację. Jednak wprowadzenie zmian było niemożliwe ze względu na parametry posiadanego komputera. Dopiero zakup nowego komputera w czerwcu 2000 r. umożliwił prawidłowe naliczanie opłat drogowych.*

- *Pracownicy **Dolnośląskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu** wskutek nieuwzględnienia wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych zaniżyli kwotę opłat drogowych o 5,2 tys. zł. Swoj błąd usprawiedliwiali brakiem wiedzy o konieczności zmian stawek opłat. Zwierzchnik również nie wiedział o obowiązku aktualizacji stawek. W toku kontroli Zarząd wystosował pisma w sprawie zapłaty należnej opłaty drogowej w pełnej wysokości. Do czasu zakończenia kontroli odzyskano kwotę 3,2 tys. zł.*
- *W okresie objętym kontrolą **Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach** z braku aktualizacji stawek zaniżył kwotę naliczonych opłat drogowych o 3,1 tys. zł. Nieprawidłowość tę usprawiedliwiano brakiem dokładnej interpretacji prawnej sposobu korygowania opłat.*
- *W toku kontroli **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego** ujawniono, że w 1999 r. wskutek braku aktualizacji stawek opłat nie pobrano kwoty 1,1 tys. zł. Dyrektor Wydziału zajmującego się naliczaniem opłat usprawiedliwiał to zaniedbanie następująco: „Nastąpiła błędna interpretacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie opłat drogowych przez odpowiedzialnego pracownika. Na usprawiedliwienie należy dodać, że w 1999 r. Urząd Marszałkowski był w trakcie organizacji i był utrudniony dostęp do aktów prawnych”.*

3.4.2. Dwa podmioty (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego i Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu) nie ustalały kosztów związanych z określeniem tras przejazdu. W rezultacie nie egzekwowały ponoszenia tych kosztów od przewoźników na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 28 czerwca 1986 r. w sprawie zasad, organów właściwych oraz trybu ustalania kosztów związanych z określeniem tras przejazdu i przystosowaniem odcinków dróg do przewozu ładunków o masie i gabarytach przekraczających dopuszczalne normy albo przejazdu pojazdu nienormatywnych. Przyczyną tej sytuacji były nieprecyzyjne przepisy ww. rozporządzenia. Pomijały one bowiem samorząd województwa wśród organów upoważnionych do pobierania opłat wynikających z poniesionych kosztów określania trasy przejazdu pojazdem nienormatywnym. Pozostałe skontrolowane urzędy marszałkowskie zwiększały opłaty drogowe, o koszty określenia trasy przejazdu pojazdu nienormatywnego.

3.4.3. Wszystkie jednostki GDDP w IV kwartale 2000 r. nie naliczały podwyższonych opłat drogowych. Było to wynikiem realizacji polecenia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych nr BZ 1.3/430/121/2000 z dnia 19 października 2000 r. Polecenie nakazywało podległym dyrektorom oddziałów GDDP niepobieranie podwyższonych opłat drogowych w przypadku ujawnienia nielegalnych przejazdów. W poleceniu podano, że „Z uwagi na długotrwały proces postępowania administracyjnego, który w obecnym stanie prawnym nie doprowadza do egzekucji opłaty podwyższonej, w okresie przedmiotowej kontroli nie przewiduje się wystawiania decyzji administracyjnych”. Polecenie to – wydane w uzgodnieniu z Komendantem Głównym Policji - określało, że w przypadku ujawnienia pojazdów nienormatywnych kierowcy będą karani tylko w ramach uprawnień Policji, tj. mandatem karnym.

Polecenie nakazujące uczestniczącym w kontrolach drogowych pracownikom GDDP odstępować od nakładania w drodze decyzji administracyjnych podwyższonych opłat za przejazdy po drogach publicznych pojazdami nienormatywnymi bez zezwolenia określonego przepisami prawa drogowego oraz za przejazdy niezgodne z warunkami podanymi w zezwoleniu, stanowiło naruszenie art. 13 ust. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych, w zakresie dyspozycji § 9 tego rozporządzenia.

W rezultacie stosowania wyżej powołanego polecenia z dnia 19 października 2000 r. GDDP utraciła możliwość pozyskania środków finansowych z tytułu podwyższonych opłat drogowych. Szacunkowa kwota nienaliczonych opłat podwyższonych za ujawnione w IV kwartale 2000 r. 1.372 przypadki nielegalnych przejazdów pojazdów nienormatywnych wyniosła 5.359 tys. zł. Szacunek przeprowadzono na podstawie ustaleń kontroli Oddziału Północno-Zachodniego GDDP w Szczecinie. Ujawniono tam 32 nielegalne przejazdy pojazdów nienormatywnych, a wyliczona kwota opłat podwyższonych z tego tytułu wyniosła 125 tys. zł, tj. przeciętnie 3.906 zł na jeden pojazd.

Ustalenia doraźnej kontroli w Biurze Oddziału GDDP w Opolu<sup>43</sup> wykazały, że w I kwartale 2001 r. nadal odstępowano od wystawiania decyzji administracyjnych o nakładaniu opłat podwyższonych, mimo iż wyżej powołane polecenie Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 19 października 2000 r. dotyczyło wyłącznie IV kwartału 2000 r. Z tytułu tego zaniechania Biuro GDDP w Opolu utraciło możliwość pozyskania wpływów z tytułu opłat podwyższonych w kwocie 571 tys. zł.

3.4.4. Szacunkowa kwota opłat drogowych w przypadku wydawania zezwoleń na wszystkie przejazdy pojazdów nienormatywnych w ruchu krajowym w 2000 r. wynosiła co najmniej 2.520 mln zł.

---

<sup>43</sup> Kontrola wykorzystania stacji ważenia w Byczynie, przeprowadzona przez Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności NIK w okresie 2001 r.

I. Szacunek dokonany został przez NIK przy uwzględnieniu następujących założeń:

- 1) Masa przewiezionych ładunków transportem samochodowym w 2000 r. – 1.083.071 tys. ton<sup>44</sup>
- 2) Liczba pojazdów ciężarowych – 1.498 tys.<sup>45</sup>, w tym:
  - o ładowności do 2 ton – 1.090 tys.
  - o ładowności 2 – 8 ton – 338 tys.
  - o ładowności powyżej 8 ton – 70 tys.
- 3) Suma ładowności ww. pojazdów wynosiła 5.620 tys. ton, w tym:
  - o ładowności do 2 ton – 2.180 tys. ton.
  - o ładowności 2 – 8 ton – 1.690 tys. ton.<sup>46</sup>
  - o ładowności powyżej 8 ton – 1.750 tys. ton.<sup>47</sup>
- 4) Przyjmując, że każdy pojazd ciężarowy wykonał w 2000 r. tą samą liczbę jazd – pojazdy ciężarowe o ładowności powyżej 8 ton wykonały 13.489 tys. przejazdów

$$1.083.071 : 5.620 \times 70 = 13.489$$

- 5) Na podstawie oględzin przeprowadzonych w czasie kontroli (pkt 3.2. – str. 33) ustalono że 30% skontrolowanych pojazdów ciężarowych stanowiły pojazdy nienormatywne. Zatem liczba pojazdów nienormatywnych w ruchu krajowym wynosiła 4.047 tys.
 
$$13.489 \times 0,3 = 4.047$$
- 6) Liczba wydanych zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych w 2000 r. wynosiła 10.000<sup>48</sup>.
- 7) Przeciętna wysokość opłaty drogowej za przejazd pojazdu 634 zł.<sup>49</sup>

II. Szacunkowa kwota opłat naliczonych w przypadku uzyskania zezwoleń na każdy przejazd pojazdu nienormatywnego byłaby wyższa od faktycznie pobranych o 2.520 mln zł.

$$(4.047 - 10) \text{ tys.} \times 634 = 2.519.088 \text{ tys. zł.}$$

### 3.5. Egzekucja opłat drogowych

Skontrolowane jednostki w okresie trzech kwartałów 2000 r. nałożyły w drodze decyzji administracyjnych opłaty drogowe w zakresie przejazdu pojazdów nienormatywnych na

<sup>44</sup> Rocznik statystyczny Głównego Urzędu Statystycznego „Transport – wyniki działalności w 2000 r.”

<sup>45</sup> j.w.

<sup>46</sup> przyjęto ładowność 5 ton.

<sup>47</sup> przyjęto ładowność 25 ton (tj. (8 + 42) : 2).

<sup>48</sup> Wg oceny Instytutu Badawczego Dróg i Mostów z dnia 5 września 2001 r.

<sup>49</sup> Wg ustaleń kontroli Oddziału Zachodniego GDDP w Poznaniu.

łącznie kwotę 6.170 tys. zł, w tym opłaty podwyższone za nielegalne przejazdy wynosiły 440 tys. zł.

Terminowo uregulowane zostały opłaty w kwocie 4.911 tys. zł (tj. 79,6%). Opłaty za zezwolenia wydawane na podstawie wniosków przewoźników uiszczono terminowo w kwocie 4.883 tys. zł (85,2% należnej kwoty), natomiast terminowość realizacji opłat podwyższonych wynosiła 6,4%.

Połowa skontrolowanych jednostek (tj. 16 na 31 pobierających opłaty drogowe) nie przestrzegała przepisu § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych<sup>50</sup>. Jednostki te nie dokonywały bowiem systematycznej kontroli terminowości wnoszenia opłat drogowych, w przypadku braku wpłat nie wysyłały upomnień bądź podejmowały działania egzekucyjne z opóźnieniem.

Nieterminowe podejmowanie działań egzekucyjnych lub brak takich działań spowodowane było głównie brakiem współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi naliczającymi opłaty drogowe z egzekwującymi pobieranie tych opłat, a także marginalnym traktowaniem opłat drogowych przez pracowników zarządów dróg.

- ***Dolnośląski Zarząd Dróg Wojewódzkich we Wrocławiu*** do czasu zakończenia kontroli nie podjął działań w sprawie egzekucji opłat drogowych należnych w 1999 r. w łącznej kwocie 5,5 tys. zł. Główna Księgowa usprawiedliwiła to zaniechaniem „Ogromną skalą przejętych w 1999 r. zadań oraz sporadycznością występowania zjawiska nieterminowego regulowania opłat drogowych”. W toku kontroli Zarząd skierował wezwania do przewoźników zalegających z opłatami.
- ***Oddział Południowo-Zachodni GDDP we Wrocławiu*** nie wysyłał upomnień, mimo że Dyrektor Oddziału szczegółowo określił procedury postępowania przy egzekucji należności. Na 131 zbadanych zezwoleń w 19 przypadkach opłaty wniesiono nieterminowo (z opóźnieniem do 148 dni), a w 1 przypadku (zezwolenie z dnia 27.04.2000 r.) do czasu zakończenia kontroli nie otrzymano wpłaty.
- ***Oddział Północny GDDP w Gdańsku*** w 2000 r. wydał 34 decyzje o nałożeniu podwyższonych opłat drogowych w kwocie 102 tys. zł, z czego zapłacono 8 tys. zł. Pozostałej kwoty nie wyegzekwowano, a po dniu 19.10.2000 r. (tj. po wydaniu decyzji Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych w sprawie kontroli pojazdów nienormatywnych, polecającej nienaliczanie podwyższonych opłat drogowych) zaniechano działań egzekucyjnych.
- ***Urząd Miasta Rybnika*** do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie podejmował działań egzekucyjnych w sprawie podwyższonych opłat drogowych w kwocie 41 tys. zł, naliczonych w 2000 r. Dopiero w toku kontroli wysłano wezwania do zapłaty. Do

---

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 510.

*dnia zakończenia kontroli wpłynęło 7 tys. zł. Naczelnik Wydziału Finansowego wyjaśnił, że upomnień nie wysyłano ponieważ pracownicy są przeciążeni pracą.*

- **Biuro GDDP w Opolu<sup>51</sup>** w II połowie 2000 r. wystawiło 24 decyzje o nałożeniu opłat podwyższonych. Jedynie w 7 przypadkach opłaty te zostały uiszczone. Mimo braku wpłat w pozostałych przypadkach (w łącznej kwocie 49,5 tys. zł) Biuro do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie podejmowało działań egzekucyjnych. Do czasu zakończenia kontroli wyegzekwowano 12,8 tys. zł.

### 3.6. Wykorzystanie opłat drogowych za przejazdy pojazdów nienormatywnych

3.6.1. Większość skontrolowanych jednostek kwoty pochodzące z opłat drogowych gromadziła – zgodnie z przepisem art. 40a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – na rachunku środków specjalnych. Tylko 2 jednostki (Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku i Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie) nie utworzyły rachunku środków specjalnych.

- **Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego** dopiero w toku kontroli utworzył rachunek środków specjalnych. Wcześniejsze zaniedbanie usprawiedliwiano niedopatrzaniem.

3.6.2. Zarządy dróg przeznaczały kwoty zgromadzone na rachunku środków specjalnych na ogół na utrzymanie dróg, a jednostki GDDP na budowę i utrzymanie dróg. Było to zatem działanie legalne, zgodne z przepisem art. 40a ustawy o drogach publicznych. Jednak 2 jednostki wydatkowały środki zgromadzone na rachunku środków nielegalnie, tj. z naruszeniem wyżej powołanego przepisu.

- **Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach** w 2000 r. z ww. środków wydatkował kwotę 1.464 zł na zakup komputera. W toku kontroli rachunek środków specjalnych został zrefundowany powyższą kwotą.
- **Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie** w 2000 r. z ww. środków niezgodnie z przepisem art. 40a ustawy o drogach publicznych wydatkował kwotę 8.400 zł na szkolenie inspektorów mostowych i 52.460 zł na opracowanie projektu modernizacji dróg. Dyrektor usprawiedliwiał te wydatki niedokładnym zrozumieniem przepisów prawnych, sądził bowiem, że były to wydatki związane z utrzymaniem dróg.

### 3.7. Uszkodzenia dróg przez pojazdy nienormatywne

3.7.1. Brak skutecznego systemu eliminacji z ruchu pojazdów przeciążonych był jedną z ważnych przyczyn złego stanu technicznego dróg zarządzanych przez skontrolowane podmioty.

---

<sup>51</sup> Ustalenia kontroli doraźnej.

- W 2000 r. zaledwie 23% dróg krajowych zarządzanych przez **GDDP** było w stanie dobrym<sup>52</sup>, tj. nie wymagało remontu. W stanie niezadawalającym znajdowało się 42% łącznej długości dróg krajowych, a 35% było w złym stanie technicznym. Obliczone przez GDDP na tej podstawie potrzeby finansowe związane z likwidacją zaległości remontowych dróg w 2000 r. wyniosły 7.400 mln zł. Kwota tych potrzeb była czterokrotnie wyższa od poniesionych w latach 1999 -2000 średniorocznych wydatków budżetowych na budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę dróg krajowych. Większość parametrów określających stan techniczny dróg krajowych od kilku lat nie ulega istotniejszym zmianom, natomiast występowanie kolein – spowodowane przede wszystkim przejazdem pojazdów przeciążonych - wykazuje stałą tendencję wzrostową. Przeszło 40% nawierzchni dróg krajowych znajduje się poniżej poziomu ostrzegawczego, co oznacza, iż głębokość kolein jest na tych odcinkach głębsza niż 20 mm. Wśród nich dużą grupę (16%) stanowią odcinki posiadające głębokość kolein większą niż 30 mm, a to kwalifikuje je do natychmiastowych remontów<sup>53</sup>.
- Spośród 1.586 km dróg administrowanych przez **Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie** w stanie dobrym i zadowalającym było 333 km (tj. 21%), stan pozostałych dróg oceniono jako złe i niezadawalające.

3.7.2. W okresie objętym kontrolą skutki finansowe dewastacji dróg krajowych spowodowane przejazdami pojazdów nienormatywnych były wyższe od wydatków budżetowych na budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę dróg krajowych. W 1999 r. skutki zniszczeń dróg<sup>54</sup> z omawianej przyczyny wynosiły 1.676 mln zł, a w 2000 r. – 1.888 mln zł, natomiast wydatki budżetowe na drogi krajowe wynosiły w 1999 r. – 1.390 mln zł, a w 2000 r. – 1.538 mln zł. Skutki zniszczeń dróg wojewódzkich powstałych w wyniku przejazdów pojazdów nienormatywnych w 1999 r. wynosiły 1.680 mln zł. Korzyści finansowe przedsiębiorców korzystających z przewozów nienormatywnych wynosiły około 420 mln zł (320 mln na drogach krajowych i 100 mln zł na drogach wojewódzkich).

Najbardziej narażone na zniszczenia i najsłabiej kontrolowane były przewozy ciężarowe na drogach niższych kategorii, zwłaszcza powiatowych i gminnych. Administracja tych dróg była zdecydowanie słabiej przygotowana do pełnienia funkcji kontrolnych niż służby GDDP.

3.7.3. Ustalenia kontroli ujawniły, że najbardziej zniszczone przez pojazdy przeciążone były drogi tranzytowe przez Polskę oraz w pobliżu miejsc załadunku lub wyładunku towarów masowych (kopalnie węgla kamiennego, cementownie, cukrownie, żwirownie). Ujawniono także uszkodzenia obiektów mostowych przez pojazdy ciężarowe, przekraczające dopuszczalne gabaryty określone przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>52</sup> Stan dróg krajowych oceniany jest przy wykorzystaniu Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN). GDDP dokonuje analizy następujących parametrów eksploatacyjnych: spękań, równości, głębokości kolein, stanu nawierzchni i szorstkości. Każdy z tych parametrów oceniany jest w skali czteroklasowej: A – stan dobry, B – stan zadowalający, C – stan niezadawalający, wymagający planowania zabiegu remontowego, D – stan zły, oznaczający konieczność natychmiastowej poprawy. Na podstawie omawianych badań GDDP sporządza „Raport o stanie nawierzchni sieci dróg krajowych”.

<sup>53</sup> Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych w 2000 r., GDDP Warszawa, kwiecień 2001 r.

<sup>54</sup> Opracowanie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie pt. „Ocena skutków ruchu pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości parametrów określone w przepisach o ruchu drogowym”, Warszawa, styczeń 2000 r.

- *Przeprowadzone w toku kontroli **Zachodniego Oddziału GDDP w Poznaniu** oględziny stanu nawierzchni drogi krajowej nr 2 na odcinku Poznań-Września wykazały występowanie kolein o głębokości 30-90 mm na łącznej długości 0,5 km po stronie prawej i 0,8 km po stronie lewej. Oględziny autostrady A-2 na odcinku Września-Konin wykazały występowanie kolein powyżej 30 mm głębokości na łącznej długości 2,5 km po stronie prawej i 3,4 km po stronie lewej.*
- *W toku kontroli **Oddziału Południowo-Wschodniego GDDP w Krakowie** dokonano m.in. oględzin nawierzchni drogi Nr 7 na odcinku Miechów-Chyżne (o długości 144 km) i drogi Nr 4 na odcinku Olkusz-Tarnów (o długości 129 km). Na drodze Nr 7 stwierdzono występowanie kolein na odcinkach o łącznej długości 143 km, w tym na odcinkach drogi o długości 22 km były to koleiny o głębokości 30-67 mm. Na drodze Nr 4 koleiny występowały na odcinkach o długości 124 km, w tym na odcinkach drogi o długości 19 km były to koleiny o głębokości 30-57 mm.*
- *W **Oddziale Północnym GDDP w Gdańsku** stwierdzono istotny wzrost uszkodzeń obiektów mostowych przez pojazdy nienormatywne. W latach 1993-1998 uszkodzonych zostało 5 obiektów, a w latach 1999-2000 7 obiektów mostowych. M.in. w lipcu 2000 r. pracownicy Oddziału ujawnili uszkodzenie dźwigaru wiaduktu nad drogą Nr 1, km 326 wskutek uderzenia pojazdu nienormatywnego w skrajny dźwigar. Sprawcy uszkodzenia nie ustalono.*
- *W toku kontroli **Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie** dokonano oględzin stanu nawierzchni dróg w pobliżu miejsc załadunku towarów masowych. Oględziny 7 km drogi nr 812 z Chelma do Czulczyc wykazały utratę nośności podbudowy drogi, koleiny po prawej stronie jezdni głębokości do 40 mm, po obu stronach wylamania krawędzi jezdni (do 20 cm). Wjazdy do kopalni piasku (Czulczyce) i składu buraczanego (Czulczyce Kolonia) miały rozjeżdżone pobocza.*
- *W toku kontroli **Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie** dokonano m.in. oględzin stanu nawierzchni trzech odcinków drogi nr 985 Nagnajów-Dębica, zlokalizowanych w pobliżu Cukrowni Ropczyce S.A. Oględziny wykazały występowanie kolein o głębokości do 52 mm.*

3.7.4. Ustalenia kontroli Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie wykazały, że po wprowadzeniu opłat za przejazdy autostradą A-4 zwiększyło się natężenie ruchu ciężarowego drogami wojewódzkimi alternatywnymi do autostrady.

- *W piśmie z dnia 29.06.2000 r. **Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie** wystąpił do kilku powiatowych komend policji o zwrócenie szczególnej uwagi na ciężkie pojazdy wożące ładunki z Województwa Śląskiego, informując m.in., że „ZDW nie mając warunków do ważenia pojazdów, ani środków finansowych na ich zapewnienie zwraca się z prośbą o częstsze kontrole, aby nie dopuścić do degradacji naszych dróg i niszczenia mostów”. Komendanci powiatowi policji odpowiadali, że do czasu, gdy zostanie wprowadzone ważenie pojazdów, ten proceder będzie występował nagminnie.*

3.7.5. Kolejną przyczyną złego stanu technicznego dróg było ich nieprzystosowanie do zwiększonych nacisków na nawierzchnię. Większość dróg krajowych została wybudowana lub zmodernizowana w latach 70-ych i nie była przygotowana do przenoszenia obciążeń, obecnie występujących. Konstrukcje nawierzchni dróg projektowane były na okres 20-letni i przy założeniu niższego niż obecnie wskaźnika ruchu. W rezultacie konstrukcja części tych dróg jest niszczone szybciej niż to przewidywali projektanci i administracja drogowa.

Według stanu na dzień 6.12.2000 r. zaledwie 145 km dróg krajowych (tj. mniej niż 1% ich długości) zostało dostosowane do przenoszenia nacisków 115 kN/oś – obowiązującego w krajach Unii Europejskiej. W latach 1998-2000 długość takich dróg zwiększyła się o 20 km. Do przenoszenia nacisków 100 kN/oś dostosowanych było około 75% łącznej długości dróg krajowych. Pozostałe drogi krajowe były dostosowane do nacisków 80kN/oś. Również większość dróg wojewódzkich dostosowana była do przenoszenia nacisków 80 kN/oś.

W obecnym stanie organizacyjnym transportu kombinowanego w Polsce nie jest możliwe w krótkim czasie przeniesienie przewozów wykonywanych wysokotonażowymi ciężarówkami na wagony kolejowe i odciążenie w ten sposób sieci drogowej. Transport kombinowany odgrywa marginalne znaczenie zwłaszcza w najbardziej charakterystycznych dla tego transportu technologiach, tj. przewozu na wagonach całych zestawów samochodowych, naczep i nadwozi wymiennych.<sup>55</sup>

3.7.6. W okresie objętym kontrolą program dostosowania dróg do standardów Unii Europejskiej określały: „Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do 2015 roku” oraz „Strategia utrzymania i rozwoju sieci dróg krajowych do roku 2015”. Dokumenty te – opracowane w resorcie transportu i gospodarki morskiej w 1998 r. zostały przedstawione na posiedzeniu Komitetu Społecznego Rady Ministrów w dniu 17.11.1998 r. Dokumenty określały dwa poziomy realizacji, uwzględniające alternatywne możliwości finansowe budżetu państwa:

- pożądany, zapewniający modernizację sieci głównych dróg i doprowadzenie tej sieci do standardów europejskich (4.348 km autostrad i 1800 km dróg ekspresowych),
- minimalny, zachowawczy, nie zapewniający pełnego doprowadzenia tej sieci do standardów europejskich (2347 km autostrad i 1769 km dróg ekspresowych).

Ministerstwo Finansów zajęło stanowisko, iż co najmniej do 2001 r. wydatki budżetowe na drogi krajowe nie zapewnią nawet minimalnego poziomu, określonego w ww. dokumentach.

Po dwóch latach od przedstawienia ww. założeń polityki transportowej Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zawiadomił w dniu 7.03.2000 r. Radę Ministrów, że nie zamierza kontynuować prac nad dokumentami, o których mowa, ponieważ przygotowywany jest kolejny dokument pn. „Polityka transportowa państwa na lata 2000 - 2015”.

---

<sup>55</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania transportu kombinowanego w Polsce, Nr ew. DTL-41007/98, lipiec 1999 r.

## **II. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

### **1. Współpraca z Policją**

Na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK dla potrzeb kontroli w 20 jednostkach przy udziale funkcjonariuszy Policji przeprowadzono ważenie pojazdów ciężarowych.

### **2. Zasięganie informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą**

Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK dla potrzeb kontroli zasięgano informacji w 42 jednostkach. M.in. podczas kontroli Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych zasięgano informacji w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, w Głównym Urzędzie Ceł., w Komendzie Głównej Policji oraz w Komendzie Głównej Straży Granicznej. Informacje te dotyczyły:

#### **1. W Ministerstwie TiGM:**

- przygotowania projektów przepisów dot. przewozów nienormatywnych (ustawa o Inspekcji Transportu Drogowego, zmiana ustawy o drogach publicznych, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie opłat drogowych),
- założeń polityki transportowej państwa, określonych w dokumentach: „Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015” i „Strategia utrzymania i rozwoju sieci dróg krajowych do roku 2015”.

#### **2. W Głównym Urzędzie Ceł:**

- wdrożenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie opłat drogowych,
- wykorzystania przez GUC wyników ważenia pojazdów ciężarowych w drogowym przejściach granicznych w przypadkach, gdy wagi znajdowały się na terytorium Niemiec i Słowacji,
- wysokości opłat drogowych pobranych w 2000 r. przez urzędy celne.

W Komendzie Głównej Policji oraz w Komendzie Głównej Straży Granicznej uzyskano informacje, iż zarówno Policja, jak i Straż Graniczna nie posiadają wag samochodowych. Straż Graniczna, z powodu braku wag nie dokonuje ważenia pojazdów ciężarowych. Policja, z uwagi na brak wag również nie przeprowadzała samodzielnie ważenia pojazdów samochodowych. Jedynie uczestniczyła w kontroli pojazdów nienormatywnych dokonywanych przez zarządy dróg.

W pozostałych przypadkach, informacji zasięmano głównie u nadawców i odbiorców towarów masowych dostarczanych bądź odbieranych transportem ciężarowym.

W toku kontroli urzędów wojewódzkich zasięmano informacji od dyrektorów urzędów celnych w zakresie ważenia pojazdów ciężarowych i pobierania opłat drogowych.

### 3. Podpisanie protokołów kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek i kontrolerów NIK. Nie zgłoszono zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli.

Stosownie do przepisu art. 58 ust. 1 ustawy o NIK w 12 jednostkach kontrolowanych – na wniosek kontrolerów i po podpisaniu protokołów – przeprowadzono narady pokontrolne w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i podjęcia wniosków usprawniających.

### 4. Postępowanie pokontrolne

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek NIK skierowała wystąpienia, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W czterech przypadkach skierowano także – na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK – wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek nadrzędnych. Dotyczyło to kontroli zarządów dróg wojewódzkich, z których wystąpienia skierowano także do marszałków województw.

Wnioski adresowane do **Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych** dotyczyły w szczególności:

- eliminowania z przewozów transportem drogowym ładunków nienormatywnych, które mogą być podzielone lub przewiezione innymi środkami transportu,
- pełnej kontroli pojazdów nienormatywnych,
- przywrócenia nakładania opłat podwyższonych w drodze decyzji administracyjnych w przypadku ujawnienia nielegalnych przejazdów nienormatywnych,
- podjęcia działań w kierunku skutecznego egzekwowania poleceń wydawanych kierowcom do przeładowania przeciążonych pojazdów,
- objęcia kontrolą pojazdów ciężarowych zarejestrowanych za granicą,
- usprawnienia koordynacji prac nad systemem wyznaczania tras dla pojazdów nienormatywnych „Marszruta”.

Wnioski adresowane do pozostałych **zarządów dróg** (tj. do oddziałów terenowych GDDP, zarządów dróg wojewódzkich i zarządów dróg w miastach na prawach powiatu) dotyczyły:

- wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych w formie decyzji administracyjnej,
- aktualizowania stawek opłat drogowych,
- systematycznej kontroli terminowości wnoszenia opłat drogowych,

- wyegzekwowanie zaległych należności pieniężnych z tytułu wydanych zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych i decyzji o podwyższonej opłacie,
- przygotowania stanowisk do ważenia pojazdów ciężarowych,
- kontynuowania bądź nawiązania współpracy z Policją w zakresie kontroli pojazdów ciężarowych,
- uzupełnienia brakujących urządzeń i sprzętu do kontroli ruchu drogowego.

Wnioski adresowane do **województw** dotyczyły:

- uwzględnienia w zamierzeniach inwestycyjnych nakładów na sprzęt i urządzenia do kontroli pojazdów ciężarowych w zakresie ustalania masy całkowitej pojazdu, nacisków osi i gabarytów pojazdu w drogowych przejściach granicznych,
- zagospodarowania nieużytkowanych wag samochodowych.

Natomiast wnioski skierowane do **jednostek nadrzędnych (tj. marszałków województw)** dotyczyły objęcia nadzorem zarządów dróg wojewódzkich w zakresie zapobiegania bezkarnemu niszczeniu dróg przez nielegalnie wykonywane przejazdy pojazdów nienormatywnych.

Adresaci trzech wystąpień skorzystali – na podstawie przepisu art. 61 ust. 1 ustawy o NIK - z prawa złożenia zastrzeżeń w sprawie zawartych w wystąpieniach ocen i uwag. Wojewodowie: Lubelski i Śląski zakwestionowali ocenę zawartą w wystąpieniach pokontrolnych, że nie zapewnili należytego stanu infrastruktury drogowych przejść granicznych w stopniu umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli pojazdów nienormatywnych. Komisje Odwoławcze zastrzeżenia te odrzuciły w całości.

Dyrektor Oddziału Południowo-Wschodniego GDDP w Krakowie zakwestionował negatywną ocenę całokształtu działalności w latach 1999-2000 w zakresie naliczania i egzekwowania należności z tytułu opłat drogowych za przejazdy pojazdów nienormatywnych i wniósł 6 zastrzeżeń szczegółowych. Komisja Rozstrzygająca w NIK uwzględniła częściowo 3 zastrzeżenia szczegółowe i w związku z tym wprowadzono zmianę w treści wystąpienia.

W trybie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli w czterech przypadkach zawiadomiła właściwe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły 6 pracowników zarządów dróg.

## 5. Wykonanie wniosków pokontrolnych

Do czasu opracowania niniejszej informacji z ogólnej liczby 158 wniosków przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, ich adresaci zrealizowali 70, w trakcie realizacji pozostawało 40 wniosków, a odnośnie 48 wniosków nie podjęto jeszcze stosownych działań.

Dyrektor Generalny Dróg Publicznych poinformował m.in., że:

- Polecił dyrektorom podległych oddziałów i biur eliminować z przewozu transportem drogowym ładunków nienormatywnych, które mogą być podzielone lub przewiezione innymi środkami transportu, zalecono dokumentowanie takich faktów.

- Zobowiązał ww. dyrektorów do przestrzegania obowiązku wydawania decyzji administracyjnych o nałożeniu podwyższonej opłaty w przypadku ujawnienia przejazdu pojazdu nienormatywnego bez zezwolenia.
- Poleciał wprowadzenie stosownie do posiadanych możliwości kontroli pojazdów nienormatywnych wspólnie z Policją. Udział Policji w tych kontrolach został uzgodniony z Komendą Główną Policji. Kontrole te mają zapewnić także poprawę egzekucji wydawanych poleceń o przeładowaniu pojazdów ciężarowych.
- Podjął działania zapewniające wdrożenie do końca 2001 r. systemu wyznaczania tras dla pojazdów nienormatywnych „Marszruta”.

Marszałkowie województw i dyrektorzy wojewódzkich zarządów dróg deklarowali zakupienie wag samochodowych i ważenie pojazdów ciężarowych. Między innymi Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich zorganizował dwa zespoły ds. kontroli pojazdów ciężarowych i rozpoczął ważenie tych pojazdów.

## 6. Efekty finansowe

Ustalone w związku z kontrolą uszczuplenia dochodów skontrolowanych jednostek wyniosły ogółem 114.945 tys. zł, z tego zarządów dróg 26.145 tys. zł i urzędów celnych 88.800 tys. zł. Wobec kwoty 969 tys. zł NIK podjęła działania w celu jej odzyskania. Do czasu zakończenia kontroli z kwoty tej odzyskano 496 tys. zł.

Dyrektor Departamentu  
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Zatwierdzam  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła  
Warszawa, dnia 24 września 2001 r.