

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**DEPARTAMENT TRANSPORTU, GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŁĄCZNOŚCI**

DTL-41006/99

Nr ewid.157/00 P99056/DTL

Informacja

o wynikach kontroli realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego

SPIS TREŚCI

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	2
3. Uwagi i wnioski	5
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	7
1. Analiza stanu prawnego kontrolowanej działalności	7
2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych kontrolowanej działalności	17
3. Istotne ustalenia kontroli	18
3.1. Prawdliwość naliczania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego	18
3.2. Zwolnienia i umorzenia w zakresie należności z tytułu opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego	31
3.3. Egzekucja opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego	36
3.4. Gospodarka środkami z tytułu opłat i kar pieniężnych	41
3.5. Wpływ zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg na stan techniczny oraz bezpieczeństwo ruchu pieszych i pojazdów	44
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	49

CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1 Charakterystyka kontroli

Na przełomie lat 1999 i 2000 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła planową kontrolę (Nr P 99056) realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego.

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolę, którą objęto lata 1998-1999, przeprowadzono w 170 jednostkach, w tym w 166 zarządach dróg¹. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do niniejszej informacji.

Celem kontroli było sprawdzenie, czy zarządcy dróg² prawidłowo naliczali i egzekwowali opłaty za zajęcie pasa drogowego³ na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg oraz czy wskutek zaniedbań nie były tracone możliwości pozyskania środków na finansowanie utrzymania dróg publicznych⁴.

Tematyka kontroli obejmowała:

- ocenę systemu naliczania oraz egzekwowania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg,
- prawidłowość naliczania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego,
- skuteczność egzekwowania naliczonych opłat i kar pieniężnych,
- ocenę prawidłowości wykorzystania środków uzyskanych z opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego,
- przywracanie zajmowanego odcinka pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności.

W kontroli uczestniczyły: Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności oraz Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

¹ W czterech przypadkach skontrolowano zarządcę drogi i zarząd drogi. Dotyczyło to: Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza – Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Dąbrowie Górniczej, Urząd Miasta Krakowa – Miejski Zarząd Dróg w Krakowie, Urząd Miasta Wałbrzycha – Zarząd Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu, Starostwo Przemyskie – Powiatowy Zarząd Dróg w Przemysłu.

² Przepis art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60, ze zm.) określa zarządcę drogi jako organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.

³ Art. 4 ust. 1 ustawy o drogach publicznych określa pas drogowy jako wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi, oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

⁴ Przepisy art. 40a ustawy o drogach publicznych określają, że opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczonych na utrzymanie dróg.

1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

1. Spośród 166 skontrolowanych zarządów dróg, aż 97%⁵ nieprawidłowo wymierzało i egzekwowało opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi (umieszczanie reklam, punktów handlowo-usługowych, urządzeń telekomunikacyjnych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowniczych, energetycznych itp.). Oznacza to, że zarządy dróg powszechnie nie przestrzegały obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁷.

W rezultacie do skontrolowanych zarządów dróg nie wpłynęło 53.084 tys. zł. Największe uszczuplenia dochodów stwierdzono w: Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie – 17.378 tys. zł, Zarządzie Dróg Miejskich w Białej Podlaskiej – 6.379 tys. zł, Miejskim Zarządzie Ulic i Mostów w Dąbrowie Górniczej – 3.773 tys. zł, Urzędzie Miejskim w Szczecinie – 3.406 tys. zł i Miejskim Zarządzie Dróg w Krakowie – 2.287 tys. zł. Tym samym środki w wymienionej wyżej kwocie nie zasiły funduszy na utrzymanie, znajdujących się w złym stanie technicznym dróg. Prawidłowe, zgodne przepisami egzekwowanie opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, pozwoliłoby skontrolowanym zarządom dróg zwiększyć nakłady na utrzymanie dróg przeciętnie o 5% (np. w Miejskim Zarządzie Ulic i Mostów w Dąbrowie Górniczej o 17,3%, w Urzędzie Miejskim w Skierniewicach o 10,8%, w Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie o 5,2%). Zaznaczyć należy, iż rzetelne obliczanie i egzekwowanie przedmiotowych opłat mogłoby (w skali kraju) zwiększyć środki na utrzymanie dróg o dodatkową kwotę około 323 mln zł (opis str. 19 i 20).

Przyczyny opisanego wyżej stanu powtarzały się w objętych kontrolą jednostkach, a w szczególności do charakterystycznych należały:

- brak wiedzy o obowiązku naliczania opłat za zajmowanie pasa drogowego oraz nieznajomość stosownych przepisów i nieegzekwowanie w związku z tym należnych opłat i kar,
- niedocenianie możliwości, jakie daje pobieranie opłat za zajęcie pasa drogowego, w zakresie zasilania funduszy przeznaczonych na utrzymanie dróg,
- niewykorzystywanie możliwości wynikających ze współpracy ze strażą gminną,
- nieskuteczny nadzór nad pracownikami, którym powierzono obowiązki związane z zarządzaniem drogami.

Przedstawione wyżej fakty świadczą o braku rzetelnych i gospodarnych działań zarządów dróg w obszarze objętym kontrolą, co sprzyjało powstawaniu uszczupleń (opis str. 18-20, 23, 25-31, 38, 39 i 44).

- 1.1. Podstawową pozycję tych uszczupleń stanowiły niepobrane opłaty za umieszczanie reklam, punktów handlowo-usługowych oraz prowadzenia parkingów na zasadzie wyłączności. Nieprawidłowości (zaniechanie opłat lub pobranie ich w zaniżonej wysokości) w tym zakresie dotyczyły 147 zarządów

⁵ W czterech gminach (Leoncin, Nur, Potworów i Świątki) w okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg, natomiast jedna jednostka (Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie) prawidłowo obliczała i egzekwowała opłaty za zajęcie pasa drogowego.

⁶ Dz.U. Nr 14, poz. 60, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 66, poz. 33, ze zm.

dróg, tj. 89% skontrolowanych, a łączna kwota nie naliczonych i nie pobranych opłat z tego tytułu wynosiła 22.928 tys. zł (opis str. 19, 20 i 22).

- 1.2. Przyczyną części uszczupień w dochodach zarządów dróg była stosowana przez prezydentów miast i burmistrzów gmin praktyka zwolnień i umorzeń. Decyzje w tym zakresie były wydawane z naruszeniem obowiązującego prawa, na podstawie przepisów, które nie uprawniały do umarzania należności z tytułu opłat i kar za zajęcie pasa drogowego i zwalniania z ich wnoszenia. Ustalone z tego tytułu uszczuplenia stwierdzono w 68 podmiotach (41% skontrolowanych) i wyniosły one 14.502 tys. zł. Ustalenia kontroli w tym zakresie sytuują ponadto omawiany zakres działania zarządów dróg, jako zagrożony korupcją. Dotyczy to zarówno zwolnień stosowanych wobec osób fizycznych, jak i wobec podmiotów wygrywających przetargi na wykonanie robót zleconych przez zarządy gmin (opis str. 31-34).
 - 1.3. Istotne uszczuplenia – w kwocie 9.152 tys. zł - powstały wskutek nienaliczania kar pieniężnych za samowolne zajęcie pasa drogowego. Kar tych nie naliczyła prawie połowa skontrolowanych jednostek (71). Wynikało to z niedbalstwa i lekceważenia przepisów przez pracowników zarządów dróg. Powszechny charakter miało wydawanie zezwoleń z datą wsteczną, co bezzasadnie legalizowało zajęcie pasa drogowego. Stan ten wynikał najczęściej z braku fachowości pracowników zarządów dróg w zakresie stosowania odpowiednich procedur administracyjnych (opis str. 26).
 - 1.4. Uszczuplenia wynikały również z niewymierzania opłat firmom dokonującym zajęcia pasa drogowego w związku z robotami ziemnymi (dotyczyło to głównie napraw instalacji ciepłowniczych, gazowniczych, telekomunikacyjnych i wodno-kanalizacyjnych). Zaniechania takie ujawniono w 151 skontrolowanych jednostkach, tj. w 90%, a kwota uszczupień z tego tytułu wyniosła 6.068 tys. zł (opis str. 25).
2. Niezależnie od ww. nieprawidłowości uszczuplenia dochodów zarządów dróg spowodowane były zmniejszeniem o 50% z dniem 9 lipca 1999 r. – na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1999 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁸ - opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia tam urządzeń telekomunikacyjnych lub naprawy tych urządzeń. Wprowadzenie omawianej zniżki przez Radę Ministrów (na wniosek Ministra Łączności uzasadniany odciążeniem inwestycji podejmowanych w dziedzinie telekomunikacji) NIK ocenia jako nieuzasadnione wyróżnienie, działających na zasadach komercyjnych firm telekomunikacyjnych w stosunku do innych podmiotów także podejmujących inwestycje infrastrukturalne (elektryfikacja, gazyfikacja itp.). Zmniejszone o połowę stawki opłat za zajęcie pasa drogowego na cele telekomunikacyjne spowodowało uszczuplenie środków na utrzymanie dróg w skontrolowanych zarządach o około 7 mln zł (opis, str. 35 i 36).

⁸ Dz. U. Nr 59, poz. 623. Przepis ten obowiązywał do dnia 31 grudnia 1999 r.

3. Większość zarządów dróg (tj. 67% skontrolowanych) nieskutecznie egzekwowała należności z tytułu opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego. W rezultacie nie pobrano około 20% wymagalnych należności. Jednocześnie stwierdzono, że 15 jednostek nie podejmowało żadnych czynności egzekucyjnych. Służby finansowe nie reagowały – lub reagowały z opóźnieniem – na nieterminowe uiszczanie opłat i kar. Istotny w tym zakresie był brak współdziałania między komórkami naliczającymi i realizującymi opłaty i kary oraz niefachowość pracowników służb finansowych (część pracowników zatrudnionych w zarządach dróg nie znała podstawowych przepisów w zakresie swoich obowiązków służbowych) i niski stopień skomputeryzowania działów księgowości. Około 75% skontrolowanych podmiotów nie prowadziło komputerowej ewidencji księgowej. Z kolei jednostki skomputeryzowane nie zawsze dostosowały użytkowany system do faktycznych potrzeb, uwzględniając zmiany organizacyjne w zarządzaniu drogami. (opis, str. 36-39).
4. W 73 jednostkach (tj. 44% skontrolowanych) opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego w łącznej kwocie 15 mln zł nie były bezpośrednio przeznaczone na utrzymanie dróg, przejmowały je bowiem budżety gmin i powiatów. Było to niezgodne z przepisami art. 40a ustawy o drogach publicznych określającymi, że wymienione opłaty i kary stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg i przeznaczone są na utrzymanie dróg. W toku kontroli 32 jednostki podjęły działania w celu utworzenia rachunku środków specjalnych. Podstawową przyczyną nieutworzenia rachunków była nieznamość przez pracowników zarządów dróg odpowiednich przepisów ustawy o drogach publicznych (opis, str. 41 i 42).
W co 9 skontrolowanej jednostce, która utworzyła rachunek środków specjalnych, nieprawidłowo wydatkowano zgromadzone na tym rachunku środki pieniężne. Stwierdzono nielegalne wydatkowanie kwoty w wysokości 2.405 tys. zł m.in. na zakup samochodów, komputerów i innego wyposażenia biurowego, co stanowiło naruszenie przepisu art. 40a ustawy o drogach publicznych (opis, str. 43).
5. Skontrolowane podmioty z reguły nie przestrzegały – określonego przepisem § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych – obowiązku dokonywania komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego w celu sprawdzenia czy zajmujący przywrócił drodze poprzedni stan użyteczności. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w 118 jednostkach (71% skontrolowanych). Przez to zaniechanie zarządy dróg nie sprawdzały, czy nie przekroczono termin zajęcia bądź czy nie zajęto większej powierzchni niż określona w zezwoleniu, a także czy odtworzono poprzedni stan drogi. W kolejnych 28 podmiotach (tj. 17% skontrolowanych) stwierdzono nierzetelne odbieranie zajmowanego odcinka, tj. dokonywano odbiorów mimo nieprzywrócenia poprzedniego stanu drogi. Protokoły odbioru sporządzano nawet

wówczas, gdy roboty jeszcze nie były zakończone. Postępowanie takie wpływało na pogorszenie stanu technicznego dróg, co pociągało za sobą dodatkowe koszty napraw, a więc było nierzetelne i niegospodarne (opis, str. 44- 47).

6. Nielegalne umieszczanie reklam (w tym na obszarze niezabudowanym), punktów handlowo-usługowych, a także prowadzenie robót ziemnych stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa pieszych i pojazdów miało również nieprawidłowe oznakowanie miejsc prowadzenia robót w pasie drogowym bądź oznakowanie niezgodne z projektami organizacji ruchu drogowego. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 29 jednostkach (17% skontrolowanych) ujawniając najczęściej po 5-6 tego typu przypadków. (Opis, str. 47).
7. Z całkowitej kwoty stwierdzonych uszczupień w wysokości 53.084 tys. zł dotychczas podjęto działania mające na celu odzyskanie 14.312 tys. zł. Zaniechanie ustalania należności, jak też ustalanie i pobieranie tych należności w wysokości niższej, niż to wynika z przepisów, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym NIK wystąpiła o ukaranie winnych do komisji orzekających w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (opis, str. 51).

1.3. Uwagi i wnioski

1. Wyniki kontroli wskazują na pilną konieczność zapewnienia radykalnej poprawy obliczania i pobierania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi. Dokonane ustalenia wskazują jednoznacznie, że ten powszechnie niedoceniany zakres działania zarządów dróg może być istotnym źródłem poprawy poziomu finansowania dróg. Działania podejmowane w tym zakresie przez zarządy dróg wszystkich szczebli (krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych) powinny dotyczyć w szczególności:
 - a). skompletowania dokumentacji dróg i ścisłego rozgraniczenia na tej podstawie szerokości pasów drogowych,
 - b). dokonywanie bieżących przeglądów pasów drogowych, głównie pod kątem ich nielegalnego zajmowania,
 - c). zdecydowanej poprawy kwalifikacji pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie drogami, w tym za zajęcie pasa na cele niezwiązane z funkcjonowaniem dróg.

Na szczegółowe przyczyny złej sytuacji w skontrolowanym obszarze Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę kierowników jednostek w wystąpieniach pokontrolnych, formułując jednocześnie wnioski mające na celu poprawę tej sytuacji i zapobieżenie powtarzaniu się tych samych nieprawidłowości w przyszłości (opis, str. 49 i 50).

2. W celu ułatwienia zarządom dróg, zwłaszcza w małych gminach, wyliczania i egzekwowania opłat i kar za zajęcie pasa drogowego, celowe byłoby ogłoszenie jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych.
3. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych powinien zobowiązać podległe oddziały terenowe do bezzwłocznego przekazania zarządom dróg powiatowych kompletnej dokumentacji dróg publicznych, pozostającej do końca 1998 r. w zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.
4. Zarządcy dróg wszystkich szczebli powinni zwiększyć nadzór nad jednostkami, które powołano do zarządzania drogami (zarządy dróg), w zakresie wykorzystania pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg oraz pobierania stosownych opłat za to wykorzystanie.
5. Prezes Rady Ministrów – wobec powszechnie występujących nieprawidłowości w naliczaniu i egzekwowaniu opłat oraz kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg, jak i zmniejszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego w związku z nielegalnym zajmowaniem pasa drogowego – powinien:
 - 1) zapewnić, w szczególności poprzez działania wojewodów, wzmożony nadzór - w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów⁹ - nad działalnością organów samorządu terytorialnego wykonujących zadania dotyczące wykorzystania pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg,
 - 2) zobowiązać prezesów regionalnych izb obrachunkowych do zapewnienia szczególnego nadzoru izb nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących naliczania i egzekwowania opłat za zajęcie pasa drogowego oraz do prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym ww. nadzorem¹⁰.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

2.1.1 Uwagi ogólne o drogach publicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę dróg publicznych jest ustawa z dnia 21 marca

⁹ ustawy: 1) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.), 2) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 57, ze zm.), 3) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576, ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 42, ze zm.).

1985 r. o drogach publicznych¹¹. Zgodnie z art. 2 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1999 r.) drogi publiczne - ze względu na funkcje w sieci drogowej - dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne,

przy czym ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii co i drogi. Do dnia 31 grudnia 1998 r., ze względu na funkcje w sieci drogowej, drogi dzieliły się na: krajowe, wojewódzkie, gminne oraz lokalne miejskie i zakładowe.

Przepisy art. 5-7 ustawy o drogach publicznych określają rodzaje dróg zaliczanych do poszczególnych kategorii, podmioty upoważnione do zaliczania oraz ustalania przebiegu dróg oraz tryb postępowania w tych sprawach.

Art. 2a ustawy przyznaje własność dróg krajowych Skarbowi Państwa, zaś własność dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych - właściwemu samorządowi.

Drogi publiczne - ze względu na stopień dostępności i obsługi przyległego terenu - stosownie do art. 3 dzielą się na: drogi ogólnodostępne, ekspresowe i autostrady.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych określa, że drogą lub pasem drogowym jest wydzielony pas terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi, placami, zatokami postojowymi oraz znajdującymi się w wydzielonym pasie terenu chodnikami, ścieżkami rowerowymi, drogami zbiorczymi, drzewami i krzewami oraz urządzeniami technicznymi związanymi z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu.

Uregulowania dotyczące dróg publicznych zostały zawarte również w art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹², który upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia (do 31 października 1998 r.) wykazu dróg krajowych i wojewódzkich¹³.

Dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nie uwzględnione w tym wykazie stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami powiatowymi. Natomiast dotychczasowe drogi gminne i lokalne miejskie stały się drogami gminnymi.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o drogach publicznych, drogom tym i obiektom mostowym nadaje się numerację, a dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca prowadzi ewidencję dróg. Sposób numeracji dróg oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych określa minister właściwy do spraw transportu w drodze rozporządzenia¹⁴.

¹¹ Dz. U. Nr 14, poz. 60, ze zm.

¹² Dz. U. Nr 133, poz. 872.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071).

¹⁴ Zgodnie z art. 105 uprzednio powołanej ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, do czasu jego wydania, lecz nie dłużej niż do 30 września 1999 r. zachowało moc zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych – w zakresie nie pozostającym w sprzeczności z ustawami. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia

2.1.2 Zarządzanie drogami publicznymi.

2.1.2.1 Stan prawny do dnia 31 grudnia 1998 r.

W okresie tym – zgodnie z art. 23 ustawy o drogach publicznych - zarządami dróg były następujące podmioty:

- 1) dyrekcje okręgowe dróg publicznych, powoływane i znoszone przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w drodze rozporządzenia¹⁵ dla obszaru jednego lub kilku województw, właściwe dla:
 - autostrad,
 - dróg krajowych, z wyłączeniem dróg w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu był prezydent miasta,
 - dróg wojewódzkich poza granicami miast i województw: stołecznego warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego,
 - dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych¹⁶.

Na podstawie art. 23 ust. 2a ustawy o drogach publicznych zadania z zakresu budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich mogły być przekazywane organom gmin jako zadania zlecone;

- 2) wojewodowie – dla:
 - dróg krajowych w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta, z wyjątkiem dróg, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansowaniu dróg publicznych,
 - dróg wojewódzkich w granicach miast oraz w granicach województw: warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego;
- 3) zarządy gmin – dla dróg gminnych,
- 4) właściwe podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne – dla dróg zakładowych.

2.1.2.2 Stan prawny od dnia 1 stycznia 1999 r.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zostały wprowadzone zmiany w ustawie o drogach publicznych, na podstawie art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa¹⁷ (tzw. ustawa kompetencyjna). W art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych określono status zarządcy drogi, jako organu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego właściwego w zakresie planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.

28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg publicznych oraz obiektów mostowych (Dz. U. Nr 32, poz 393) zostało wydane już po zakończeniu czynności kontrolnych.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985 r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej (tj. Dz. U. z 1992 r. Nr 65, poz. 332).

¹⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 780, ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 106, poz. 668.

W myśl art. 19 ust. 2 zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3), są następujące podmioty:

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

Stosownie do art. 19 ust. 4 zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumień. Ponadto, na podstawie art. 19 ust. 5, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych - z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych - jest zarząd miasta.

Zgodnie z art. 103 ust. 4 i 5 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, zarządca drogi powiatowej lub wojewódzkiej, który przejął właściwe drogi, jest następcą prawnym dotychczasowego zarządcy drogi. Wstępuje on w prawa i obowiązki tego zarządcy, w szczególności wynikające z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych.

Zadania zarządcy dróg ustala art. 20 ustawy o drogach publicznych. Należy do nich m.in.:

- koordynacja robót w pasie drogowym,
- wydawanie zezwoleń określonych w pkt. 8 - w tym na zajęcie pasa drogowego oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych z tego tytułu,
- prowadzenie ewidencji dróg i drogowych obiektów mostowych.

Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych stanowi o możliwości wykonywania obowiązków zarządcy drogi przy pomocy powołanej przez niego pomocniczej jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Zgodnie z art. 22 ustawy, zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym i może je oddawać podmiotom gospodarczym w dzierżawę, najem albo je użyczać w drodze umowy na cele związane z gospodarką drogową, potrzebami ruchu drogowego i obsługi podróżnych¹⁸

2.1.3 Zajmowanie pasa drogowego w celach innych niż transportowe

Przepisy rozdziału 4 ustawy o drogach publicznych wprowadzają szczególną ochronę pasa drogowego, m.in. poprzez ustalenie, że:

- na obszarze pasa drogowego mogą się znajdować budynki i urządzenia związane z gospodarką drogową i obsługa ruchu drogowego (art. 37 ust. 1),
- zabronione jest dokonywanie w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego (art. 39 ust. 1). Do takich czynności należy m.in. lokalizowanie w pasie drogowym budynków i umieszczanie urządzeń nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu drogowego.

¹⁸ Patrz również pkt 2.6.1, w którym omówiono ostatnie zmiany w ustawie o drogach publicznych.

W związku z powyższym:

- lokalizowanie w pasie drogowym – w szczególnie uzasadnionych wypadkach – urządzeń lub obiektów nie związanych z gospodarką drogową lub potrzebami ruchu,
- prowadzenie wszelkich robót w pasie drogowym lub wykorzystywanie go na prawach wyłączności oraz w celach innych niż transportowe,

wymaga zezwolenia właściwego zarządcy drogi (odpowiednio art. 39 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy). Wymogu tego nie stosuje się, zgodnie z art. 40 ust. 5 – w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń nie związanych z obsługą ruchu, a znajdujących się w pasie drogowym.

Za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim urządzeń nie związanych z funkcjonowaniem dróg, pobiera się jednorazowe opłaty, a za niedotrzymanie warunków określonych w zezwoleniu lub zajęcie pasa bez zezwolenia pobiera się kary pieniężne (art. 40 ust. 4). Do dnia 31 grudnia 1998 r. zwolnione z opłat było zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych. Zwolnienie to zostało uchylone na podstawie przepisu art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁹.

Szczegółowe zasady udzielania zezwoleń i ustalania opłat i kar pieniężnych zostały określone w przepisach rozdziału 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych²⁰. W § 1 zostały wymienione czynności - związane z zajmowaniem pasa drogowego na cele nie związane z budową, modernizacją, utrzymaniem i ochroną dróg - wymagające zezwolenia zarządcy drogi. Zezwolenie to dotyczy w szczególności:

- 1) prowadzenia na obszarze pasa drogowego robót naziemnych, nadziemnych lub podziemnych,
- 2) włączenia pasa drogowego lub jego części do placu budowy prowadzonej poza pasem drogowym,
- 3) wydzielenia części pasa drogowego do wyłącznego korzystania przez określonych użytkowników,
- 4) umieszczania reklam w pasie drogowym,
- 5) innych działań, które powodują ograniczenie, zakłócenie lub zamknięcie ruchu drogowego, a nie wynikają z warunków ruchu drogowego lub stanu technicznego pasa drogowego.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia - po spełnieniu przez zajmującego pas drogowy warunków ustalonych w § 2-4 - zarządca drogi wydaje zezwolenie na zajęcie pasa drogowego. Powinno ono określać m.in. cel, powierzchnię zajmowanego odcinka, okres zajęcia, sposób zabezpieczenia, warunki przywrócenia zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności, wysokość opłaty za zajęcie oraz termin jej uiszczenia.

Zajmujący pas drogowy – stosownie do przepisu § 7 ust. 1 – jest obowiązany powiadomić zarząd drogi o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności. Zarząd drogi dokonuje komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego (ust. 2).

Przepisy § 8 określają stawki opłat za zajęcie pasa. Stawki określone w ust. 2 i 3 stosuje się do jezdni,

¹⁹ Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

²⁰ Dz. U. Nr 6, poz. 33, ze zm.

torowisk i ciągów pieszych. Do pozostałych elementów pasa drogowego stosuje się stawki zmniejszone o połowę. W razie zajęcia jezdni opłata ulega podwyższeniu o ryczałt za utrudnienia. Opłatę pobiera się również za nie wymagające zezwolenia zajęcie pasa drogowego w razie awarii urządzeń nie związanych z obsługą ruchu drogowego.

Za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i obiektów nie związanych z funkcjonowaniem dróg, z wyjątkiem umieszczonych w pasie drogowym obiektów handlowych i usługowych oraz reklam, zarządca drogi pobiera jednorazową opłatę, określoną przepisem § 10.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych²¹ wprowadzono przepis § 10a, określający roczne opłaty za umieszczenie w pasie drogowym obiektów handlowych i usługowych oraz reklam. Zasada naliczania tych opłat uległa zmianie na podstawie rozporządzenia z dnia 3 grudnia 1998 r.²² wprowadzającego stawki opłat za każdy dzień zajęcia pasa drogowego.

Do dnia 31 grudnia 1998 r., na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie były pobierane opłaty za zajęcie pasa drogowego związane z umieszczeniem w nim urządzeń telekomunikacyjnych. Z dniem 1 stycznia 1999 r. – w związku ze zmianą art. 40 ust. 4, dokonana art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa²³ – zwolnienie to zostało zlikwidowane. Przepis § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1999 r.²⁴ ustalił, że do dnia 31 grudnia 1999 r. opłaty pobierane: za zajęcie pasa drogowego spowodowane umieszczeniem urządzeń telekomunikacyjnych lub ich naprawa (wymienione w § 8 ust. 2-6 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych) oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń telekomunikacyjnych (wymienione w § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia) – obniża się o 50%.

Na podstawie przepisu § 3 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych - wprowadzono obowiązek zmiany stawek opłat, o których mowa w § 8, 10 i 10a, stosownie do kwartalnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w stosunku do kwartału poprzedniego, licząc od następnego miesiąca po miesiącu, w którym wskaźnik ten został ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Stosownie do § 11 ust. 1 za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi (przez co rozumie się zgodnie z ust. 4: samowolne zajęcie pasa, przekroczenie terminu zajęcia lub zajęcie większej powierzchni, niż określona w zezwoleniu), zarządca ten pobiera karę pieniężną w wysokości dziesięciokrotnej opłaty, naliczonej na podstawie § 8 ust. 1, 2 i 3, podwyższonej o ryczałt za utrudnienia w ruchu ustalony na podstawie § 8 ust. 6.

²¹ Dz. U. Nr 101, poz. 631.

²² Rozporządzenie RM z dnia 3 grudnia 1998 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 148, poz. 968).

²³ Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 59, poz. 623).

Za umieszczenie w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi urządzenia nie związanego z funkcjonowaniem drogi, z wyjątkiem reklam oraz obiektów handlowych i usługowych, pobierana jest kara pieniężna w wysokości dziesięciokrotnej opłaty naliczonej na podstawie § 10 (ust. 2).

W przypadku umieszczania w pasie drogowym bez zezwolenia zarządcy drogi reklam i obiektów handlowych oraz usługowych pobierana jest kara pieniężna w wysokości dziesięciokrotnej opłaty naliczonej na podstawie § 10a (ust. 3).

2.1.4 Gospodarka środkami pochodzącymi z opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego

Przepis art. 40a ustawy o drogach publicznych stanowi, że opłaty pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 13 ust. 2 i 2a oraz opłaty i kary określone w art. 40 ust. 4 (tj. za zajęcie pasa drogowego w celach innych niż transportowe) stanowią dochody środków specjalnych zarządców dróg, przeznaczone na utrzymanie dróg.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁵, środki specjalne są środkami finansowymi, gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych, na podstawie tytułów prawnych wymienionych w tym przepisie - m.in. na podstawie odrębnych ustaw (w tym przypadku - jak wynika z ust. 2 - środki specjalne przeznacza się na cele wskazane w tych ustawach) oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Dla środków specjalnych, tworzonych na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał ww. organów, sporządza się roczny plan finansowy obejmujący ich przychody i wydatki.

Zgodnie z art. 193 ustawy o finansach publicznych, do dnia 31 grudnia 2000 r. mogą funkcjonować środki specjalne utworzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych²⁶ i w tym okresie prowadzą gospodarkę finansową i dokonują rozliczeń z budżetem państwa na zasadach określonych w tym rozporządzeniu.

Pracownicy zarządcy drogi (zarządu drogi, jeśli został powołany), którzy nie dopełniają obowiązków wynikających z art. 40 ust. 4 i art. 40a ustawy o drogach publicznych, ponoszą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na podstawie:

- art. 138 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych – w przypadku naruszenia obowiązków w zakresie ustalania i pobierania należności z tytułu opłat i kar pieniężnych związanych z zajęciem pasa drogowego,
- art. 138 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy – jeżeli kwoty z powyższych tytułów wydatkowano na inny cel niż utrzymanie dróg,
- art. 138 ust. 2 i 3 – jeśli wymienione w nim osoby są winne zaistnienia ww. naruszeń ze względu na zaniedbania w zakresie nadzoru, organizacji pracy i kierowania jednostką.

2.1.5 Egzekucja opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego w celach innych niż transportowe

²⁵ Dz. U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.

²⁶ Dz. U. Nr 42, poz. 184, ze zm.

Postępowanie i środki przymusowe, stosowane przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych świadczeń o charakterze pieniężnym, a także sposób zabezpieczenia wykonania obowiązków w tym zakresie określa ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁷. Stosownie do art. 2 tej ustawy, opłaty związane z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego oraz kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia podlegają egzekucji administracyjnej. Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 (wierzycielem), jest dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów, albo bezpośrednio z przepisów prawa - organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku (art. 5 pkt. 2).

W przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (art. 6 ust. 1).

Organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji należności pieniężnych - stosownie do art. 19 - jest naczelnik urzędu skarbowego lub właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią.

Podstawą wszczęcia postępowania jest wystawiony przez wierzyciela dokument urzędowy stwierdzający istnienie i wymagalność obowiązku, którym według art. 26 ustawy jest tytuł wykonawczy, o treści określonej w art. 27 § 1 ustawy.

Na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. Minister Finansów wydał zarządzenie z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych²⁸. Zarządzenie regulowało tryb postępowania wierzycieli, o których mowa w art. 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, innych niż urzędy skarbowe, uprawnionych do stosowania środków egzekucyjnych lub do żądania od organu egzekucyjnego zastosowania tych środków w celu ściągnięcia należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej (§ 1). Przepisy § 2 zarządzenia zobowiązywały wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Stosownie do § 3 - jeżeli należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji albo wynikającym z przepisów prawa - wierzyciel, z zastrzeżeniem ust. 2 wysyłał do zobowiązanego upomnienie, którego wzór stanowił załącznik nr 1 do zarządzenia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawiał tytuł wykonawczy (§ 5).

Jeżeli wierzyciel nie posiadał uprawnień do prowadzenia egzekucji we własnym zakresie, albo gdy prowadzona przez niego egzekucja była bezskuteczna, niezwłocznie kierował tytuł wykonawczy do urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania zobowiązanego lub miejsca prowadzenia przez niego działalności gospodarczej - z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego (§ 6).

Zgodnie z § 8 ust. 1 wierzyciel, którego wniosek egzekucyjny nie został załatwiony w ciągu trzech miesięcy od daty wpływu do urzędu skarbowego, mógł wystąpić do tego urzędu z ponagleniem, natomiast po bezskutecznym

²⁷ Jt. Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161, ze zm.

²⁸ MP Nr 23, poz. 219.

upływie czternastu dni od daty ponaglenia wierzyciel powiadamiał o tym izbę skarbową (ust. 2).

Stosownie do § 10, jeżeli zobowiązany wpłaci wierzycielowi koszty egzekucyjne, które przypadają urzędowi skarbowemu, wierzyciel powinien niezwłocznie przekazać je temu urzędowi.

Zarządzenie, o którym mowa wyżej, utraciło moc obowiązującą w związku z wejściem w życie w dniu 17 czerwca 1999 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych²⁹.

Podstawowe zasady postępowania wierzycieli, określone w uchylonym zarządzeniu Ministra Finansów, zostały utrzymane w przepisach aktualnego rozporządzenia. Organem egzekucyjnym - w wypadku, gdy wierzyciel nie posiada uprawnień do prowadzenia egzekucji albo posiada te uprawnienia w zakresie ograniczonym, ale prowadzona przez niego egzekucja okazała się nieskuteczna - jest obecnie naczelnik urzędu skarbowego, właściwy dla miejsca zamieszkania (siedziby) zobowiązanego lub miejsca położenia mienia zobowiązanego (§ 5 ust. 2). Przepisy rozporządzenia nie przewidują jednak uprawnień interwencyjnych wierzyciela w razie niezadowolenia jego wniosku przez organ egzekucyjny - określonych w § 8 ust. 1 uchylonego zarządzenia.

Od niezapłaconych w terminie opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego wierzyciel jest zobowiązany – na podstawie art. 53 § 1 w związku z art. 3 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁰ - do egzekwowania odsetek za zwłokę, w sposób analogiczny jak w przypadku odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych.

Stawki odsetek od zaległości podatkowych ogłasza – stosownie do przepisu art. 56 § 3 Ordynacji podatkowej - w drodze obwieszczenia Minister Finansów w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

2.1.6 Zmiana przepisów ustawy o drogach publicznych po dniu 1 stycznia 2000 r.

Na podstawie art. 15 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej³¹ uległy zmianie niektóre przepisy ustawy o drogach publicznych. W myśl art. 74 tej ustawy, przepisy wykonawcze, wydane przed dniem jej wejścia w życie na podstawie upoważnień zmienianych w ustawach nowelizowanych tą ustawą, zachowują moc do dnia 30 czerwca 2000 r. (dotyczy to m.in. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych).

Zmiany dotyczą m.in. art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w zakresie uprawnień zarządców dróg do tworzenia jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Uprawnienia te zostały przyznane: sejmikowi województwa, radzie powiatu, radzie miasta

²⁹ Dz. U. Nr 50, poz. 510.

³⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 12, poz. 136; art. 15 wszedł w życie z dniem 23 lutego 2000 r., z wyjątkiem pkt 10 lit. d, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2001 (art. 75 ustawy).

stołecznego Warszawy i radzie gminy. Dodano ust. 1a określający, że zarządca drogi może upoważnić pracowników, odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta, 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.

Przepis art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu wprowadzonym powołaną wyżej ustawą, zezwala zarządowi drogi na oddawanie gruntów w pasie drogowym w dzierżawę, najem oraz na ich użyczenie, w drodze umowy, na cele związane z gospodarką drogową, potrzebami ruchu drogowego, obsługi uczestników ruchu oraz pod reklamy. W tych przypadkach nie jest wymagane uzyskiwanie zezwoleń i wnoszenie opłat związanych z zajęciem pasa drogowego (art. 40 ust. 1 i 4 w aktualnym brzmieniu).

2.2. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych kontrolowanej działalności

2.2.1 W dniu 1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma administracyjna państwa. W nowym układzie administracyjnym powstało 16 województw, 373 powiatów (w tym 308 powiatów ziemskich i 65 grodzkich) oraz 2489 gmin miejskich i wiejskich. Do nowego podziału administracyjnego kraju dostosowano sieć dróg publicznych. Wg stanu na dzień 1 stycznia 1999 r. długość dróg publicznych wynosiła³²:

- drogi krajowe	18.100 km
- drogi wojewódzkie	29.600 km
- drogi powiatowe	129.600 km
- drogi gminne	186.600 km.

W zależności od kategorii, każda droga ma swojego właściciela i zarządcę. I tak – 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 samorządu gminnego a ich zarządcą jest zarząd gminy. Zarządcy dróg mogą wykonywać swoje obowiązki przy pomocy powołanej przez siebie jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi.

Na skontrolowanych drogach krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, zadania zarządu drogi wykonywały oddziały GDDP. Spośród 33 skontrolowanych miast na prawach powiatu, do

³² Wg opracowania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych pt: „Zarządzanie drogami krajowymi w Polsce”, Warszawa, 1999 r.

zarządzania drogami w 17 powołano miejskie zarządy dróg. W większości skontrolowanych powiatów (tj. 87% zbadanych) do zarządzania drogami powołano zarządy dróg powiatowych. Natomiast wszystkie skontrolowane gminy same zarządzały drogami gminnymi.

Skontrolowane podmioty zarządzały:

- 45% dróg krajowych (o łącznej długości 8.200 km),
- 3% dróg wojewódzkich (o łącznej długości 800 km),
- 5% dróg powiatowych (o łącznej długości 5.900 km),
- 6% dróg gminnych (o łącznej długości 10.800 km).

2.2.2 Do zadań zarządców dróg należy m.in. koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego oraz przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników urządzenia infrastruktury nie związanej z drogą. W pasie drogowym, zwłaszcza na terenach zabudowanych, zlokalizowane są urządzenia infrastruktury technicznej nie związanej z drogą. Infrastrukturę te stanowią m.in.:

- linie energetyczne oraz linie telekomunikacyjne,
- instalacje gazowe, ciepłownicze i wodociągowe.

Umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej nie związanej z drogą nie może – stosownie do przepisu § 140 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³³ - naruszać elementów technicznych drogi oraz nie może przyczyniać się do czasowego lub trwałego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu albo zmniejszenia wartości użytkowej drogi.

W pasie drogowym zlokalizowane są także obiekty handlowe i usługowe oraz reklamy. Od kilku lat występuje znaczny wzrost liczby reklam i punktów handlowo-usługowych. Zarządca drogi powinien kierować się względami bezpieczeństwa ruchu oraz użytkowników dróg i wydawać zezwolenia, gdy są one zachowane. Do 1993 r. wpływy z opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklam i punktów handlowo-usługowych były niewielkie. Jednak w momencie, gdy nastąpiła nowelizacja ustawy o drogach publicznych³⁴ wprowadzająca przepis, iż opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego w celach innych niż transportowe stanowią dochody środka specjalnego i przeznaczone są na utrzymanie dróg a jednocześnie nakłady na drogi były niewystarczające, względy finansowe zaczęły odgrywać większe znaczenie przy wydawaniu zezwoleń. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1995 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r.³⁵ wprowadzono szereg zmian w dotychczasowych zasadach udzielania zezwoleń, powodujących wzrost stawek opłat. W związku z tym omawiane opłaty i kary pieniężne stały się znaczącym źródłem finansowania utrzymania dróg, zwłaszcza w miastach.

2.3. Istotne ustalenia kontroli

³³ Dz. U. Nr 140, poz. 430.

³⁴ Na podstawie art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 28 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 47, poz. 212).

³⁵ Dz. U. Nr 136, poz. 670.

2.3.1 Prawdliwość naliczania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego

2.3.1.1 Naliczone przez zarządy dróg opłaty i kary pieniężne z tytułu zajęcia pasa drogowego stanowiły – stosownie do przepisu art. 40a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - istotne źródło finansowania utrzymania dróg. W okresie objętym kontrolą udział ww. środków w nakładach na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg w zbadanych jednostkach wynosił 8%. Udział ten – jak wykazały ustalenia kontroli – powinien być większy i wynosiłby 13% w przypadku rzetelnego naliczania przez zarządy dróg opłat i kar pieniężnych. Udział omawianych środków w nakładach na drogi kontrolowanych podmiotów był zróżnicowany i wynosił od około 1% do 22%. Największe możliwości pozyskiwania omawianych środków miały miasta zarządzające wszystkimi kategoriami dróg, najmniejsze zaś gminy wiejskie. (Cztery skontrolowane gminy wiejskie – Leoncin, Nur, Potworów i Świątki - nie naliczały w ogóle omawianych opłat, a ustalenia kontroli nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie).

- *W okresie objętym kontrolą Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie naliczył opłaty i kary pieniężne z tytułu zajęcia pasa drogowego w kwocie 50.352 tys. zł, co stanowiło 15% nakładów na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg. Ustalenia kontroli wykazały, że naliczone kwoty opłat i kar pieniężnych powinny być wyższe o 17.378 tys. zł, tj. o 35%.*
- *Miejski Zarząd Dróg w Olsztynie naliczył opłaty i kary pieniężne w kwocie 4.539 tys. zł, co stanowiło 22% nakładów na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg. Ustalono, że naliczone kwoty powinny być wyższe o 1.025 tys. zł, tj. 26%.*
- *Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Dąbrowie Górniczej naliczył opłaty i kary w kwocie 395 tys. zł, co stanowiło 2% nakładów na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg. Ustalono, że naliczone kwoty powinny być wyższe o 3.773 tys. zł (nienaliczona kwota stanowiła 17,3% ww. nakładów na drogi w Dąbrowie Górniczej).*
- *Urząd Miejski w Szczecinie naliczył opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego w kwocie 6.467 tys. zł, co stanowiło 5% nakładów na budowę, modernizację, ochronę i utrzymanie dróg. Nie naliczona i nie pobrana kwota opłat i kar pieniężnych wynosiła 3.406 tys. zł, co stanowiło 52 % wielkości kwot pobranych.*
- *Urząd Miejski w Skierniewicach naliczył opłaty i kary pieniężne z tytułu zajęcia pasa drogowego w kwocie 187 tys. zł, co stanowiło 5,2% nakładów na drogi. Ustalono, że kwota opłat i kar powinna być wyższa o 388 tys. zł, tj. o 207%.*
- *Miejski Zarząd Dróg we Włocławku naliczył opłaty i kary pieniężne w kwocie 1.775 tys. zł, co stanowiło 11% nakładów na drogi. Ustalenia kontroli wykazały, że naliczone opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego powinny być wyższe o 43 tys. zł, tj. o 2%.*
- *Urząd Gminy w Kartuzach naliczył i pobrał opłaty w kwocie 0,8 tys. zł, co stanowiło 0,02% nakładów na drogi. Ustalenia kontroli wykazały, że naliczone opłaty i kary pieniężne powinny być wyższe co najmniej o 16,7 tys. zł.*

Ustalone w toku kontroli uszczuplenia dochodów zarządów dróg z tytułu nierzetelnego naliczania i egzekwowania opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg wyniosły 53.084 tys. zł (w tym dotyczące: dróg krajowych – 42.683 tys. zł, dróg wojewódzkich – 1.375 tys. zł, dróg powiatowych – 5.231 tys. zł).

Szacunkowe³⁶, potencjalne uszczuplenie dochodów zarządów dróg w skali kraju z powodu nierzetelnego naliczania i egzekwowania omawianych opłat i kar wyniosłoby łącznie około 323 mln zł (w tym dotyczące: dróg krajowych – 94 mln zł, dróg wojewódzkich – 50 mln zł, dróg powiatowych – 114 mln zł, dróg gminnych – 65 mln zł).

2.3.1.2 Powszechny charakter miało nienaliczanie opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklam oraz punktów handlowych i usługowych. Ustalenia kontroli wykazały, że 147 zarządów dróg (tj. 89% skontrolowanych) nierzetelnie naliczało te opłaty. Łączna kwota nienaliczonych z tego tytułu opłat i kar pieniężnych wynosiła co najmniej 22.928 tys. zł. W niektórych przypadkach nie można było w czasie kontroli jednoznacznie określić czasu nielegalnego zajęcia i wielkości zajmowanej powierzchni. W związku z tym w toku kontroli nie ustalono wszystkich uszczupień z tego tytułu. Natomiast zobowiązano skontrolowane jednostki do podjęcia niezbędnych działań w celu ustalenia i wyegzekwowania kar pieniężnych za nielegalne zajęcie pasa drogowego).

Wszystkie skontrolowane zarządy dróg krajowych, wojewódzkich i (z wyjątkiem Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie) nierzetelnie naliczały opłaty za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam, obiektów handlowo-usługowych i prowadzenia parkingów na zasadzie wyłączności.

Ustalenia kontroli oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP), wykazały nierzetelne naliczanie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych – stosownie do przepisu art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych i wykonuje swoje zadania przy pomocy GDDP. We wszystkich skontrolowanych (tj. 4) oddziałach GDDP stwierdzono nienależyty nadzór nad zajętością pasa drogowego. W rezultacie nie naliczono opłat i kar pieniężnych za nielegalne umieszczenie reklam w pasie drogowym w wysokości co najmniej 938 tys. zł.

Podstawową przyczyną zaniżania opłat i kar było niewykonywanie bieżącej kontroli nad zajęciem pasa drogowego. W rezultacie nieujawniano przypadków nielegalnego zajmowania pasa drogowego, jak też nie sprawdzano, czy przestrzegane były warunki określone w zezwoleniu (czas i powierzchnia zajęcia).

Innym źródłem zaniżania opłat było nielegalne wydzierżawianie, zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych – na podstawie wieloletnich umów – powierzchni pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi. Opłaty dzierżawne były niższe od opłat należnych na podstawie zezwolenia. Zawieranie umów, o których mowa wyżej, było sprzeczne z przepisem – obowiązującym zarówno wcześniej, jak i w aktualnym stanie prawnym - art. 40

³⁶ Zastosowano metodę polegającą na przemnożeniu uszczuplenia przypadającego na 1 km skontrolowanych dróg przez długość dróg w całym kraju, uwzględniając poszczególne kategorie dróg. Skontrolowane podmioty zarządzały 45% łącznej długości dróg krajowych, 3% dróg wojewódzkich, 5% dróg powiatowych i 6% dróg gminnych.

ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, który ustalał możliwość zajmowania pasa drogowego na cele niezwiązane z funkcjonowaniem drogi wyłącznie na podstawie zezwolenia.

Brak bieżącej kontroli nad zajęciem pasa drogowego wykorzystywany był do jego nielegalnego zajmowania i nie ponoszenia z tego tytułu stosownych opłat.

- *Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie przeprowadzał wprawdzie kontrole w zakresie ustalania zajęcia pasa drogowego, nie były one jednak dokonywane rzetelnie. W sierpniu 1999 r. ZDM ustalił nielegalne umieszczenie w pasie drogowym 418 reklam i 64 punkty handlowo-usługowe, nie doprowadził jednak do wyeliminowania takich przypadków. Przeprowadzone w toku obecnej kontroli oględziny ujawniły 326 przypadków nielegalnego zajęcia (w tym także stwierdzone uprzednio przez ZDM), a kwota należnych i nie pobranych z tego tytułu kar pieniężnych wyniosła 1.888 tys. zł. Zaniedbaniem była rezygnacja ZDM ze środków finansowych poprzez zaniechanie pobierania opłat z tytułu wyznaczania na drogach publicznych zastrzeżonych stanowisk – tzw. kopert. Pomimo zatwierdzania w projektach organizacji ruchu miejsc zastrzeżonych dla instytucji nie naliczono opłat. Liczba zatwierdzonych przez ZDM w latach 1998-1999 „kopert” wynosiła 239, a należna i nie pobrana z tego tytułu kwota opłat wyniosła 11.182 tys. zł. Stwierdzono także uszczuplenia w pozyskiwaniu opłat za zajęcie 37 przejść podziemnych, które w latach 1992-1993 wydzierżawione zostały nielegalnie na okresy wieloletnie (10-20 lat) przez b. Wojewodę Warszawskiego. Różnica między czynszem pobieranym przez ZDM na podstawie umów dzierżawy, a należnymi opłatami na podstawie zezwoleń wyniosła w 1999 r. 924 tys. zł.*
- *Dochody środków specjalnych Urzędu Miejskiego w Szczecinie zostały pomniejszone o kwotę 1.786 tys. zł z powodu niewłaściwego naliczania opłat za zezwolenie dla Automobilklubu Szczecińskiego za lata 1998-1999 na zajęcie pasa drogowego ulicy Gdańskiej, obejmującego plac o powierzchni 7.400 m² w celu prowadzenia parkingu. Wprawdzie opłatę roczną za okres 1.01. –31.12.1998 r. określono w zezwoleniu zgodnie z przepisem rozporządzenia Rady Ministrów, jednak w listopadzie 1999 r. – tj. prawie po 2 latach - Zarząd Miasta zmienił zasady naliczania opłat, ustalając stawki jak za dzierżawę gruntów komunalnych.*
- *Urząd Miejski w Lublinie w okresie trzech kwartałów 1999 r. udzielił 425 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. W toku kontroli ujawniono 731 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego (709 reklam oraz 22 punkty handlowe bądź usługowe). Naliczone w wyniku kontroli należne kary pieniężne wyniosły 679 tys. zł. Nierzetelne egzekwowanie przepisów w zakresie gospodarki pasem drogowym usprawiedliwiano niewystarczającym zatrudnieniem. W wyjaśnieniu podano, że „... w efekcie nie przeprowadzano kontroli zajęcia pasa drogowego (zwłaszcza na obrzeżach miasta) z taką częstotliwością, która umożliwiłaby zmniejszenie, bądź likwidację przypadków nielegalnego zajęcia oraz nakładanie kary. Niewystarczająca była współpraca ze Strażą Miejską. Wprawdzie funkcjonariusze Straży Miejskiej prowadzili kontrole w zakresie nielegalnego zajęcia to jednak nie informowali Wydziału o efektach tej działalności...”.*
- *W Koninie ujawniono 374 przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego (w tym 339 reklam i 29 punktów handlowo-usługowych), niepobrana z tego tytułu przez Urząd Miasta kwota kar pieniężnych wyniosła 547 tys. zł. Wśród reklam znajdowało się 55, o których nielegalnej lokalizacji Urząd był wcześniej poinformowany. Do właścicieli tych reklam Urząd (w okresie kwiecień-sierpień 1999 r.) wystosował pisma, prosząc o ich demontaż, informując jednocześnie o wszczęciu postępowania w sprawie naliczenia kar. Do czasu kontroli nie naliczono jednak żadnych kar pieniężnych, nie doprowadzono także do usunięcia reklam. Pracownik Urzędu, odpowiedzialny za naliczanie opłat i kar pieniężnych wyjaśnił, że nie otrzymywał od przełożonych wytycznych w sprawach naliczania kar. Natomiast jego zwierzchnik powyższy fakt usprawiedliwiał niedostateczną obsadą kadrową*
- *Ustalenia kontroli Zarządu Dróg Miejskich w Krakowie ujawniły nielegalne umieszczenie w pasie drogowym 519 reklam, w tym 90 reklam na szlaku od ul. Królewskiej przez Rynek Główny do Bramy Floriańskiej. Wyliczone szacunkowo kary pieniężne z tego tytułu wynosiły 6 tys. zł dziennie.*

- *W Świdnicy wskutek wydzierżawienia powierzchni w pasie drogowym dla umieszczenia punktów handlowo-usługowych Urząd Miasta utracił 290 tys. zł. W latach 1998-1999 zawarto 88 umów dzierżawy na wykorzystanie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi. Opłaty dzierżawne były znacznie niższe od kwot wynikających ze stawek opłat określonych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów. Dopiero w trakcie kontroli Zespół Radców Prawnych Urzędu wydał opinię, że zawarcie umów na dzierżawę powierzchni pasa drogowego było nielegalne. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z niewłaściwego przepływu informacji między dwoma wydziałami Urzędu, które zajmowały się gospodarką pasem drogowym.*
- *Ustalenia kontroli Urzędu Miasta Białą Podlaska wykazały 521 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego przez umieszczenie reklam oraz punktów handlowych i usługowych. Naliczona z tego tytułu kwota kar pieniężnych wyniosła 112 tys. zł. Ponadto porównanie stanu faktycznego zajęcia pasa drogowego wykazało niezgodność z warunkami zezwolenia na umieszczenie 4 reklam (przekroczony termin lub większa powierzchnia). W stosunku do właścicieli tych reklam Urząd Miasta w toku kontroli wszczął postępowanie administracyjne zmierzające do wyegzekwowania kary pieniężnej w kwocie 65 tys. zł.*
- *W Wałbrzychu ujawniono 131 przypadków umieszczenia w pasie drogowym reklam, skutkiem czego zaniżono wpływy na środek specjalny w kwocie nie mniejszej niż 114 tys. zł.*

2.3.1.3 Zarządy dróg powiatowych (funkcjonujące od dnia 1 stycznia 1999 r.) i gminnych dysponowały mniejszymi możliwościami pozyskiwania dochodów za zajęcie pasa drogowego niż zarządy dróg krajowych i wojewódzkich. Wynikało to z mniejszej atrakcyjności dróg gminnych i powiatowych dla celów innych niż transportowe. Ustalenia kontroli ujawniły, że zarządy tych dróg zaprzepaszczały w większym stopniu, niż pozostałe, możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego. Wynikało to m.in. z faktu, że dysponowały one mniej profesjonalną kadrami.

W 19 skontrolowanych urzędach gminnych pracownicy wyznaczeni do spraw dróg publicznych nie dysponowali i nie znali tekstów podstawowych przepisów prawnych określających kontrolowaną materię, takich jak Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, rozporządzenie z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych, obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie ogłaszania wskaźników wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

- *Urząd Gminy w Łobżenicy do czasu zakończenia kontroli nie naliczał opłat za umieszczenie w pasie drogowym reklam. Ustalenia kontroli ujawniły, że pracownik wyznaczony do zarządzania drogami nie wiedział, iż należy pobierać takie opłaty, nie znał i nie posiadał tekstu zmian rozporządzenia Rady Ministrów ogłoszonych po 1996 r. Tłumaczył się, że nikt w urzędzie nie poinformował go, że taki obowiązek istnieje i należy go egzekwować.*

Ustalenia kontroli wykazały, że 85% skontrolowanych zarządów dróg gminnych i powiatowych nierzetelnie naliczało opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklam i punktów handlowo-usługowych.

Nie naliczano opłat za wszystkie przypadki zajęcia pasa drogowego. Zarządy dróg na ogół nie sprawdzały respektowania przez zajmujących pas drogowy warunków określonych w zezwoleniach (okres i powierzchnia zajęcia). Nie wykorzystywały też możliwości współpracy

ze strażą miejską w zakresie kontroli zajęcia pasa drogowego. Ustalono bowiem, że informacje straży o zajęciu pasa były ignorowane przez zarządy dróg lub też straż nakładała na zajmujących nielegalnie pas drogowy mandaty karne i nie informowała zarządów o fakcie zajęcia pasa.

O nierzetelnym nadzorze zarządów dróg nad zajęciem pasa drogowego świadczą ujawnione w toku kontroli, nieodosobnione przypadki nielegalnego zajęcia pasa drogowego w bezpośrednim sąsiedztwie biur zarządów.

- *Urząd Miejski w Sandomierzu w okresie objętym kontrolą wydał 3 zezwolenia na łączną kwotę 2 tys. zł. Wyniki kontroli wykazały, że kwota faktycznie należnych opłat i kar pieniężnych powinna być wyższa o 40 tys. zł. Między innymi ujawniono 42 przypadki samowolnego zajęcia pasa drogowego (w tym: 35 reklam, 4 punkty handlowo-usługowe i 3 tzw. roboty rozkopowe). Zwraca uwagę fakt, że 2 przypadki robót rozkopowych (łącznie zajęcie powierzchni 25 m² ul. Zamkowej) miały miejsce w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby Urzędu. Do czasu kontroli Urząd nie naliczał kar pieniężnych za nielegalne zajęcie pasa drogowego, mimo że Straż Miejska w III kwartale 1999 r. przekazała informację o umieszczeniu 15 reklam bez zezwolenia.*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Nidzicy w okresie trzech kwartałów 1999 r. naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 20 tys. zł (co stanowiło 2% nakładów na drogi). Wyniki kontroli ujawniły 26 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, za co naliczona kwota kar pieniężnych wynosiła 142 tys. zł. Zarząd do czasu kontroli nie naliczał kar pieniężnych, mimo posiadania informacji o nielegalnym zajęciu pasa drogowego.*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Świdniku w okresie trzech kwartałów 1999 r. naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 38 tys. zł (co stanowiło 20% nakładów na drogi). W toku kontroli ujawniono 35 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego i stwierdzono uszczuplenia dochodów środka specjalnego w kwocie 213 tys. zł. Dopiero w czerwcu 1999 r. Zarząd wezwał do uiszczenia opłat za 25 reklam umieszczonych nielegalnie od 1 stycznia 1999 r. Kar pieniężnych nie naliczono. Dyrektor Zarządu usprawiedliwiał ten fakt późnym otrzymaniem dokumentacji od poprzedniego zarządu dróg, w tym dotyczącej zagospodarowania pasa drogowego. Stwierdzono, że Zarząd nie zapewnił sobie dopływu informacji w zakresie zajęcia pasa drogowego od innych podmiotów (Straży Miejskiej, Policji).*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnicy naliczył opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 15 tys. zł, co stanowiło 0,7% nakładów na drogi. W toku kontroli wykazano, że opłaty i kary pieniężne powinny być wyższe co najmniej o 47 tys. zł, m.in. ujawniono nielegalne umieszczenie w pasie drogowym 63 reklam, w tym 7 w bezpośrednim sąsiedztwie biur Zarządu.*
- *Urząd Miasta Barczewa do czasu kontroli nie naliczał kar pieniężnych za nielegalne zajęcie pasa drogowego. Wyznaczony pracownik Urzędu wyjaśnił, że ze względu na duży zakres pracy nie mógł kontrolować zajęcia pasa drogowego. W związku z tym zwrócił się do Komendanta Straży Miejskiej z prośbą o przekazywanie danych w tym zakresie. Ponieważ informacje takie nie napływały uznał, że nie było nielegalnego zajęcia. Ustalenia kontroli ujawniły 75*

przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego. W wyniku czego spowodowano nałożenie kar pieniężnych na kwotę 18 tys. zł. Kwota pobranych opłat za zajęcie pasa drogowego w latach 1998-1999 wynosiła zaledwie 2 tys. zł.

Negatywnie na skuteczną realizację omawianych opłat oddziaływał brak dokładnego ustalenia granic pasa drogowego. Wynikało to z dotychczasowego, nierzetelnego prowadzenia ewidencji dróg publicznych przez 90% skontrolowanych podmiotów. Stwierdzono bowiem, że prowadzona ewidencja, na ogół nieaktualizowana, nie odpowiadała wymogom określonym przepisami zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. o ewidencji dróg publicznych³⁷. Poprawa tej niekorzystnej sytuacji jest w aktualnym stanie prawnym utrudniona, ponieważ zgodnie z przepisem art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną³⁸ - ww. zarządzenie Ministra Komunikacji utraciło ważność z dniem 30 września 1999 r., a minister właściwy do spraw transportu (tj. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej) rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji dróg oraz zakresu, treści i sposobu prowadzenia ewidencji dróg i obiektów wydał dopiero w dniu 28 lutego 2000 r.³⁹, tj. po zakończeniu czynności kontrolnych. Brak wyznaczenia granic pasa drogowego zmuszał zarządy dróg do ustalania linii rozgraniczających w wydziałach geodezyjnych, co znacznie wydłużało procedurę wydawania decyzji nakładających kary pieniężne za nielegalne zajęcie pasa drogowego.

Kolejnym utrudnieniem w realizacji tych opłat, w przypadku zarządów dróg powiatowych, było nieotrzymanie bądź późne otrzymanie od poprzednich zarządów (m.in. od wojewódzkich dyrekcji dróg miejskich i dyrekcji okręgowych dróg publicznych) dokumentacji dróg, w tym dotyczącej zajętości pasa drogowego. To niekorzystne zjawisko dotyczyło wszystkich skontrolowanych zarządów dróg powiatowych. Niektóre zarządy zmuszone były określać od początku stan zajęcia pasa drogowego.

- *Zarząd Dróg Powiatowych w Łosicach miał otrzymać sukcesywnie od Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Lublinie, w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. - stosownie do treści protokołu zdawczo-odbiorczego z dnia 13 stycznia 1999 r. dokumentację dotyczącą udzielonych zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi. Do czasu zakończenia kontroli Zarząd nie otrzymał dokumentacji, o której mowa wyżej. Natomiast dokumentacja dróg przekazana przez Wojewódzką Dyrekcję Dróg Miejskich w Białej Podlaskiej była niekompletna, np. metryki ulic nie ujmowały danych o szerokości i granicach pasa drogowego.*

2.3.1.4 Zarządy dróg wskutek braku nadzoru traciły istotne dochody z tytułu zajęcia pasa drogowego na tzw. roboty rozkopowe nie związane z funkcjonowaniem drogi (dotyczyło to głównie instalacji ciepłowniczych, energetycznych, gazowniczych, telekomunikacyjnych i wodno-kanalizacyjnych). Nie naliczano bowiem opłat za wszystkie przypadki zajęcia pasa

³⁷ MP Nr 18, poz. 122.

³⁸ Dz. U. Nr 133, poz. 872.

³⁹ Dz. U. Nr 32, poz. 393.

drogowego oraz za faktyczny okres i powierzchnię zajęcia, nie pobierano ryczałtu za utrudnienia w ruchu drogowym, spowodowane zajęciem jezdni – co stanowiło naruszenie przepisu § 8 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów. Ustalenia w tym zakresie dokonano m.in. poprzez pozyskanie – w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – informacji od wykonawców ww. robót i skonfrontowanie ich z dokumentacją zarządów dróg. Brak kontroli zajętości pasa drogowego umożliwiał bezkarne jego zajmowanie, nawet przez wiele miesięcy. Wykazany stan nie dyscyplinował wykonawców ww. robót w pasie drogowych do przestrzegania przepisów prawa, tj. do występowania do zarządów dróg o uzyskanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Nieprawidłowości dotyczyły 151 skontrolowanych podmiotów (tj. 90% ogólnej ich liczby), a kwota uszczupień dochodów z tego tytułu wyniosła 6.068 tys. zł. Przyczyny tego stanu były analogiczne, jak w przypadku umieszczania reklam i punktów handlowo-usługowych.

- *W toku kontroli Urzędu Miasta i Gminy Ujazd (woj. opolskie) ustalono 6 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym ujawniono zajęcie powierzchni 525 m² (na placu 1 Maja) na plac budowy. Ustalono nielegalne zajęcie tego terenu w okresie 4.01.1999-31.01.2000 r. Urząd w trakcie kontroli naliczył kary pieniężne w kwocie 826 tys. zł.*
- *Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie przeprowadzał wprawdzie kontrole zajęcia pasa drogowego jednak były one nieskuteczne. W okresie 1.01.1998 –30.09.1999 r. na przeprowadzonych 2039 kontroli lokalizacji robót ziemnych nie związanych z funkcjonowaniem dróg ZDM stwierdził jedynie 7 przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego. Przeprowadzone przez NIK jednodniowe oględziny 25 miejsc wykonywania ww. robót wykazały 14 przypadków nielegalnego zajęcia. Naliczone z tego tytułu kary pieniężne wyniosły 740 tys. zł.*
- *Ustalenia kontroli Urzędu Gminy Warszawa – Centrum ujawniły zajmowanie pasa drogowego po upływie terminu określonego w zezwoleniach, zajmowanie większej powierzchni oraz nielegalne zajmowanie pasa drogowego w związku z wykonywaniem robót ziemnych. Nie naliczono należnych z tego tytułu kar pieniężnych w kwocie 487 tys. zł. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej, odpowiedzialny za sprawy drogownictwa wyjaśnił, że ze względu na niewystarczające zatrudnienie Wydział nie jest w stanie skutecznie kontrolować realizacji wydanych zezwoleń, natomiast dotychczas Policja i Straż Miejska nie wykazują zainteresowania omawianą problematyką.*
- *W toku kontroli Zarządu Dróg Powiatowych w Brzegu stwierdzono uszczuplenie dochodów na kwotę 475 tys. zł z powodu nierzetelnego naliczania opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego na roboty ziemne nie związane z funkcjonowaniem dróg, m.in. nie pobrano kar pieniężnych w kwocie 336 tys. zł od Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji za trzy przypadki zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia (okres nielegalnego zajęcia 40-44 dni). Pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie opłat i kar pieniężnych usprawiedliwiał ten stan „...błędą interpretacją art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych...”, natomiast Kierownik Zarządu wyjaśnił: „...przepisy regulujące zarządzanie drogami publicznymi były mi znane w sposób ogólny, to jednak nie zwróciłem uwagi na ustawowy obowiązek wymierzania kar pieniężnych ..”.*

- *Urząd Miasta Hajnówka w okresie objętym kontrolą nie nakładał kar pieniężnych za nielegalne zajęcie pasa drogowego. W toku kontroli ujawniono nielegalne umieszczenie w pasie drogowym 19 reklam oraz 23 przypadki wykonywania robót ziemnych. Kwota kar pieniężnych z tego tytułu wynosiła 415 tys. zł. W toku kontroli Urząd wydał decyzję ustalającą kary pieniężne w kwocie 327 tys. zł. Kierownik referatu prowadzącego sprawę drogownictwa usprawiedliwił nieprawidłowości brakiem obsady w okresie od listopada 1998 r. do października 1999 r. na stanowisku zajmującym się sprawami pasa drogowego.*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta Dębica dokonano oględzin zajęcia pasa drogowego w związku z remontem kanalizacji sanitarnej przy ul. Kraszewskiego, wykonywanym przez Dębickie Wodociągi. Oględziny ujawniły, że zajęta powierzchnia była trzy razy większa od wykazanej w zezwoleniu i objętej opłatami.*

2.3.1.5 Prawie połowa, tj. 71 skontrolowanych zarządów dróg nie naliczało kar pieniężnych za samowolne zajęcie pasa drogowego – co stanowiło naruszenie przepisów § 11 ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów. Zasadnicze przyczyny tego stanu wynikały z nierzetelnego respektowania przepisów, o których mowa wyżej. Zaniechanie obowiązku nakładania kar pieniężnych spowodowane było także brakiem wiedzy o nielegalnym zajęciu. Jednak część zarządów dróg – mimo posiadania rozeznanie (z własnego rozpoznania, zgłoszeń straży miejskiej i mieszkańców) świadomie nie nakładała kar. Najczęściej proponowały – wbrew ww. przepisom - zajmującemu pas drogowy złożenie wniosku i wydawały zezwolenie z datą wsteczną, bądź z datą ujawnienia zajęcia. Unikano nakładania kar pieniężnych z uwagi na nieprzygotowanie organizacyjne do stosowania procedury z tym związanej.

Ustalono, że skutkowało to utratą dochodów zarządów dróg (tj. nienaliczone kary pieniężne) w kwocie 9.152 tys. zł.

- *Zarząd Dróg i Zieleni w Sopocie mimo stwierdzenia 11 przypadków nielegalnego umieszczenia reklam w pasie drogowym, nie wymierzył ich właścicielom kar pieniężnych (dotyczyło to reklam, którym upłynął okres zezwolenia). Kwota utraconych wpływów z kar pieniężnych z tego tytułu wynosiła 142 tys. zł. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że odstępując od wymierzenia kar pieniężnych ustalił typową opłatę. Ten tryb postępowania – niezgodny z przepisami ww. rozporządzenia Rady Ministrów - będący w określonych okolicznościach odejściem od standardowego naliczania kar wynikał, wg wyjaśnień Dyrektora z trudności związanych z protokolarnym udokumentowaniem nielegalnego zajęcia, jak i brakiem pewności co do egzekucji należnej kwoty .*
- *W Zarządzie Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu przeanalizowano 154 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W 11 przypadkach stwierdzono, że wnioski na zajęcie pasa złożono po upływie 2-202 dni od faktycznego zajęcia, natomiast Zarząd wydał zezwolenia z datą wsteczną. Kwota utraconych wpływów z kar pieniężnych z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego wyniosła 88 tys. zł. Omawiane zezwolenia dotyczyły: Telekomunikacji Polskiej S.A. (9 przypadków), Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych i Wałbrzyskich Kopalni Węgla Kamiennego. Ww. odstąpienie od naliczenia kar pieniężnych – niezgodne z przepisami*

rozporządzenia Rady Ministrów - Dyrektor Zarządu usprawiedliwił obawą przed uciążliwością i skomplikowaniem procedury nakładania kar, a także niepewnością co do ewentualnego rozstrzygnięcia w razie odwołania. Zdaniem Dyrektora „.. lepszym rozwiązaniem jest uzyskanie opłaty za zajęcie pasa drogowego niż wdawanie się w procedurę administracyjną zwłaszcza, że wyegzekwowanie kar pieniężnych o wysokości kilkudziesięciu tysięcy zł od potężnych firm - jak TP SA – jest niepewne..”.

- *Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego wydał 10 decyzji na zajęcie pasa drogowego, mimo braku wystąpień zainteresowanych podmiotów. Dotyczyło to firm, które posiadały zezwolenia w okresie poprzednim i nie zgłosiły rezygnacji z ekspozycji reklam. Decyzje wydano po upływie 18-259 dni od dnia utraty ważności poprzednich zezwoleń. Należne lecz nie pobrane z tego tytułu kary pieniężne wynosiły 587 tys. zł. Pracownik Urzędu, odpowiedzialny za przygotowanie omawianych zezwoleń wyjaśnił, że dotychczas nie stosowano naliczania kar.*
- *Urząd Miasta Zielonej Góry wydał 22 zezwolenia 7 firmom, które posiadały zezwolenia w okresie poprzednim i nie zgłosiły rezygnacji z zajęcia pasa drogowego. Spośród tych firm 6 złożyło wnioski po upływie 16-161 dni od daty wygaśnięcia poprzednich zezwoleń, natomiast 1 firma nie wystąpiła z wnioskiem do czasu zakończenia kontroli. Należne lecz nie pobrane z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego kary pieniężne wynosiły 204 tys. zł. Ustalono, że w latach 1998-1999 Urząd nie nakładał kar pieniężnych. Natomiast procedura wydawania zezwoleń z datą wsteczną była powszechnie stosowana przez pracowników i akceptowana przez zwierzchników.*
- *Urząd Miasta Skierniewice w latach 1998-1999 wydał z datą wsteczną 31 decyzji, a kwota nienaliczonych kar pieniężnych wyniosła 335 tys. zł. Naczelnik Wydziału usprawiedliwiał ten fakt brakami kadrowymi.*
- *Miejski Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie w 29 przypadkach wydał w okresie luty-maj 1999 r. zezwolenia roczne na umieszczenie reklam, którym okres ważności poprzednich zezwoleń upłynął z końcem 1998 r. Za wydane zezwolenia pobierano opłaty od dnia 1 stycznia 1999 r., tj. przed wpływieniem wniosków zainteresowanych podmiotów. Łączna wysokość nienaliczonych z tego tytułu kar pieniężnych, uwzględniająca okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia wydania zezwolenia, wynosiła 528 tys. zł. Natomiast w przypadku stwierdzenia reklam umieszczonych bez zezwoleń i braku zainteresowania właścicieli jej dalszym umieszczeniem wystawiano wezwanie do zapłaty. W wezwaniach pouczano, że w przypadku nie uiszczenia należności w wyznaczonym terminie 7 dni zostanie naliczona kara pieniężna. Łączna wysokość nienaliczonych kar pieniężnych wynosiła 402 tys. zł. Dyrektor MZDMiZ wyjaśnił, że przyjęty tryb postępowania, tj. nienaliczanie kar pieniężnych miało na celu dobrą współpracę z właścicielami reklam i kontynuację umieszczania ich w pasie drogowym, co przynosiło najlepsze wyniki finansowe. W indywidualnych przypadkach wymagających naliczenia kar zarząd nie dysponował wystarczającym materiałem dowodowym o okresie ich zajęcia, co prowadziło do uchylecia decyzji w procesie odwoławczym.*
- *W toku kontroli Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie ujawniono 24 przypadki wydawania zezwoleń z datą wsteczną, przeciętnie o 55 dni. Nienaliczone z tego tytułu kary pieniężne stanowiły kwotę 1.112 tys. zł.*

2.3.1.6 Co trzeci skontrolowany zarząd dróg zaniżył dochody z powodu nienaliczania opłat za zajęcie pasa drogowego w związku z koniecznością usunięcia awarii urządzeń nie związanych z obsługą ruchu, a znajdujących się w pasie drogowym (36 zarządów nie naliczało tych opłat w ogóle, a 28 tylko w niektórych przypadkach). Stosownie do przepisu art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń nie związanych z ruchem nie wymaga uzyskania zezwolenia właściwego zarządcy drogi, jednak prowadzący roboty po zlokalizowaniu awarii niezwłocznie zawiadamia o tym zarząd drogi. Ustalono, że wykonawcy na ogół nie informowali zarządów dróg o prowadzonych robotach awaryjnych. Znikoma skuteczność sporadycznych kontroli wykonywanych przez zarządy dróg pozwalała wykonawcom robót awaryjnych na bezkarne zajmowanie pasa drogowego.

Występowały również przypadki nienaliczania opłat, mimo zgłaszania przez wykonawców informacji o przeprowadzanych robotach awaryjnych.

W toku kontroli – na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – uzyskano informacje od firm wykonujących roboty awaryjne (gazownicze, wodno-kanalizacyjne, energetyczne, telekomunikacyjne) i skonfrontowano je z dokumentacją zarządów dróg. W toku kontroli niemożliwe było w większości przypadków określenie uszczupień dochodów z omawianej przyczyny, ponieważ w dokumentacji nie odnotowano okresu i powierzchni zajmowanego odcinka pasa drogowego.

- *W toku kontroli Urzędu Miasta Krosna ujawniono, że Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej usuwało 192 awarie sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. Urząd Miasta nie był o tych robotach informowany. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie opłat usprawiedliwiał ten fakt następująco „... Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej nie powiadamia wydziału o prowadzonych robotach drogowych, mimo że zna zasady na jakich usuwa się awarie w pasie drogowym, a Wydział ma trudności z wykryciem tych robót z powodu ich krótkiego okresu wykonywania”.*
- *Miejski Zarząd Dróg w Krakowie nie naliczył opłat za 153 awarie likwidowane przez Zakład Gazowniczy (pobrano jedynie za 125 przypadków) oraz za 75 przypadków awaryjnych robót przeprowadzonych przez Zakład Energetyczny (pobrano za 135 robót).*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta Szczecina ujawniono przeprowadzenie przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji 824 robót awaryjnych w pasie drogowym, z tego 605 nie było zgłoszonych do Urzędu i nie naliczono opłat.*
- *Urząd Gminy Piaseczno nie naliczał opłat – mimo otrzymania zgłoszeń – za usuwanie awarii wodociągowych. W okresie objętym kontrolą odnotowano 133 awarie. Burmistrz Gminy usprawiedliwiał niepobieranie opłat niezajomością przepisu nakładającego taki obowiązek. W wyjaśnieniu podał, że „... awarie wodociągowe ewidencjonowane są na bieżąco i egzekwowano od wykonawcy robót należne odtworzenie nawierzchni w wyniku likwidacji uszkodzeń. Obecnie, od momentu kontroli, będą egzekwowane opłaty...”.*

- *Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie (ZDM) prowadził rejestr zgłoszeń robót awaryjnych w pasie drogowym, w którym dokumentowano m.in. okres i powierzchnię zajmowanego odcinka pasa drogowego. Ustalenia kontroli – dokonane na podstawie pozyskanych informacji od firm gazowniczych, energetycznych, telekomunikacyjnych i wodno-kanalizacyjnych – wykazały, że prowadzony przez ZDM rejestr, stanowiący podstawę do naliczania opłat, dotyczył jedynie 40% wykonywanych faktycznie robót awaryjnych. Szacunkowa kwota nienaliczonych opłat i kar pieniężnych z tytułu wykonywania ww. robót bez zezwolenia wyniosła 538 tys. zł. Ponadto podmioty zgłaszające roboty awaryjne zaniżały powierzchnię zajmowanego odcinka. Przeprowadzone w dniu 18 stycznia 2000 r. oględziny pasa drogowego, zajętego przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w związku z usuwaniem awarii, wykazały, że zajęto 62 m². Natomiast do ZDM zgłoszono zajętość 3m² powierzchni pasa drogowego.*
- *Przedsiębiorstwo Komunalne PEGIMEK w Świdniku w latach 1998-1999 33-krotnie zajmowało pas drogowy w związku z usuwaniem awarii sieci kanalizacyjnej, nie informując o tym zarządcy drogi (tj. Urzędu Miejskiego). Wyliczone w toku kontroli uszczuplenia środka specjalnego wyniosły 12,6 tys. zł. Poinformowany o powyższym fakcie Burmistrz Miasta wszczął postępowanie administracyjne do odzyskania ww. kwoty.*

2.3.1.7 Większość skontrolowanych zarządów dróg, tj. 95, nie dokonując - wymaganych przepisem § 10b ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów – kwartalnych zmian stawek opłat za zajęcie pasa drogowego ustaliło opłaty niższe o 436 tys. zł od należnych. Przepis ten, wprowadzony na podstawie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania przepisów ustawy o drogach publicznych⁴⁰ określał, że stawki opłat, o których mowa w § 8, 10 i 10a rozporządzenia, będą podlegać zmianom w stopniu odpowiadającym kwartalnemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, licząc od dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym wskaźnik ten został ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Podstawowe nieprawidłowości dotyczyły całkowitego braku zmiany stawek opłat od czasu ich wprowadzenia, tj. od dnia 1997r. (dotyczyło to głównie urzędów gminnych) i opóźnionego ich wprowadzania. Kolejne nieprawidłowości polegały na braku zmiany stawek niektórych elementów opłat, określonych przepisem § 8 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów, np. ryczałtu za utrudnienia w ruchu drogowym spowodowane zajęciem jezdni. W sześciu skontrolowanych gminach posługiwano się wciąż stawkami opłat określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 1995 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁴¹. Stawki opłat wg tego rozporządzenia miały być ustalane na podstawie określonej liczby litrów

⁴⁰ Dz. U. Nr 101, poz. 631.

⁴¹ Dz. U. Nr 136, poz. 670.

etyliny o najwyższej liczbie oktanowej, obowiązującej w dniu wydania zezwolenia. Od czasu ogłoszenia ww. zmian z dnia 21 listopada 1995 r. przepisy rozporządzenia w zakresie ustalania stawek opłat za zajęcie pasa drogowego zmieniane były pięciokrotnie⁴².

Zasadniczą jednak przyczyną omawianych nieprawidłowości – jak ustalono w toku kontroli – była niezajomość przez pracowników naliczających opłaty przepisów określających kontrolowaną materię (tj. zmiany rozporządzenia Rady Ministrów i zmian kwartalnych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego), brak szkoleń i częste zmiany kadrowe.

- *W Urzędzie Miejskim w Szczecinie z tytułu nierzetelnej zmiany stawek naliczone opłaty - w 90 przypadkach na zbadanych 275 zezwoleniach dotyczących umieszczenia reklam - zaniżono o 61 tys. zł.*
- *W Urzędzie Miejskim w Słubicach stwierdzono, że z powodu braku zmiany stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego zaniżono o 35 tys. zł. Pracownik Urzędu, odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego nie znalazł przepisu określającego obowiązek kwartalnych zmian stawek – ponieważ nie otrzymał od radców prawnych rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. w sprawie zmiany rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych.*
- *Zarząd Dróg i Zieleni w Sopocie wskutek nierzetelnej zmiany stawek opłat zaniżył opłaty za zajęcie pasa drogowego o 29 tys. zł. Pracownik Zarządu odpowiedzialny za naliczanie opłat niewłaściwie zinterpretował przepis rozporządzenia Rady Ministrów określający obowiązek aktualizacji stawek, uznając, że Rada Ministrów będzie kwartalnie ogłaszać obowiązujące stawki opłat.*
- *Urząd Miejski w Koninie zaniżył w 50 zbadanych zezwoleniach łącznie o 20 tys. zł opłaty za zajęcie pasa drogowego wskutek nieaktualnienia stawek. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie opłat nie znalazł obowiązku aktualizacji stawek opłat, gdyż nie był o tym informowany.*
- *Urząd Miejski w Lubaniu zaniżył opłaty za zajęcie pasa drogowego o 16 tys. zł wskutek nierzetelnej zmiany stawek. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń nie znalazł wskaźników zmiany stawek opłat, co usprawiedliwił natłokiem spraw jakie prowadził w wydziale.*
- *W Urzędzie Miejskim w Skierniewicach opłaty zaniżono o 15 tys. zł, było to spowodowane brakiem informacji o wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanym w Monitorze Polskim. Wydział Komunikacji nie otrzymywał tych aktów, natomiast dostępny w sieci LEX aktualizowany był z dużym opóźnieniem. Prezydent Skierniewic, poinformowany o powyższym, zobowiązał się do zwiększenia obsady kadrowej w celu prawidłowego wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.*
- *Urząd Miejski w Oleśnie wskutek zaniechania aktualizacji stawek zaniżył opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 7 tys. zł. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą wydawaniem zezwoleń zajmowało się kolejno 3 osoby, zaś Naczelnik*

⁴² Dz. U. z 1997 r. Nr 101, poz. 631; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 148, poz. 968 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 1999 r. Nr 59, poz. 623.

Wydziału zaniechał weryfikacji prawidłowości naliczenia opłat. Natomiast pracownik aktualnie wydający zezwolenia nie był zapoznany z treścią ustawy o drogach publicznych i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r., a ustalając wysokość opłat za zajęcie pasa drogowego wzorował się na sposobie naliczania opłat przez swoich poprzedników.

- *Urząd Gminy Aleksandrów Łódzki naliczał opłaty za zajęcie pasa drogowego na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów wg stanu obowiązującego w 1986 r. Zaniżenie opłat wskutek zastosowania niewłaściwych stawek wyniosło 7 tys. zł. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za naliczanie opłat do czasu kontroli nie wiedział, iż stosuje niewłaściwe stawki.*

2.3.2 Zwolnienia i umorzenia w zakresie należności z tytułu opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego

2.3.2.1 Uszczuplenia w dochodach zarządów dróg spowodowane umarzaniem opłat należnych za zajęcie pasa drogowego oraz zwalnianiem z obowiązku wniesienia tych opłat. Zaistniałe z tego tytułu uszczuplenia, które ujawniono w 68 zbadanych podmiotach, wyniosły 14.502 tys. zł. Dotyczyło to przede wszystkim umorzeń bądź zwolnień z opłat, w przypadkach, gdy inwestorem robót nie związanych z funkcjonowaniem drogi była gmina, a wykonawca robót wygrał przetarg.

Podstawową przyczyną powyższych działań – w ocenie NIK nielegalnych – była błędna interpretacja obowiązujących przepisów. Prezydenci miast i burmistrzowie gmin bowiem bezzasadnie – niekiedy pomimo uzyskania przeciwstawnej opinii radców prawnych swoich urzędów - nie przekazywali kwot z tytułu opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego na rachunek środków specjalnych przeznaczonych na utrzymanie dróg.

Ponadto, na podstawie przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin⁴³ (obowiązującego do dnia 31 grudnia 1998 r.) i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000⁴⁴ wydawano decyzje o umarzaniu należności z tytułu tych opłat i zwalnianiu z ich wnoszenia. Jednak przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych nie przewidują żadnych wyjątków od obowiązku wnoszenia opłat i kar pieniężnych związanych z zajęciem pasa drogowego. Podstawy udzielania zwolnień i ulg w zakresie ww. należności nie mogły również stanowić przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), jako nie mające zastosowania do tego rodzaju opłat. Powoływane zaś w decyzjach przepisy art. 10 ust. 1 ustawy o finansowaniu gmin i art. 17 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 – jako

⁴³ Dz. U. z 1998 r., Nr 30, poz. 164, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. Nr 150, poz. 983.

stanowiące jedynie normy kompetencyjne – nie uprawniały do udzielania ulg, odraczania, umarzania i rozkładania na raty należności w zakresie tych opłat.

Kolejną przyczyną zwolnień i umorzeń była świadoma decyzja. Jednak w tych przypadkach prezydenci miast i burmistrzowie gmin odstępując od pobrania opłat chcieli – jak podawano w składanych wyjaśnieniach - zmniejszyć koszty inwestycji gminnych, bądź wspierać inicjatywy społecznych komitetów realizujących poprawę infrastruktury technicznej.

- *Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza - zgodnie z decyzją Zarządu Miasta nr 98/96 z dnia 30 lipca 1996 r. – zwalniał z opłat za zajęcie pasa drogowego w przypadkach realizacji robót w pasie drogowym zleconych przez Miasto. W okresie objętym kontrolą bez naliczenia opłat wydano 30 decyzji. Łączna wartość nienaliczonych opłat za zajęcie pasa drogowego w celu realizacji inwestycji zleconych przez Miasto wyniosła 3.695 tys. zł. Ww. decyzja Zarządu Miasta z dnia 30 lipca 1996 r. została wydana po uzyskaniu opinii Radcy Prawnego Urzędu.*
- *Prezydent Miasta Krakowa w latach 1998-1999 wydał 107 decyzji o umorzeniu opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg na łączną kwotę 2.166 tys. zł. Prezydent Miasta zarządzeniem nr 69/97 z dnia 20*

czerwca 1997 r. wprowadził procedurę postępowania dla przygotowania decyzji dotyczących udzielania ulg, odroczeń, umorzeń oraz stosowania zaniechania poboru opłat za zajęcie pasa drogowego przy realizacji lokalnych inicjatyw inwestycyjnych oraz prac w zakresie konserwacji zabytków. Jednak – po uzyskaniu wielu opinii prawnych - zarządzeniem nr 120/99 z dnia 17 sierpnia 1999 r. Prezydent Miasta uchylił zwalnianie z opłat i umarzanie opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

- *Prezydent Miasta Biała Podlaska w latach 1998-1999 zwolnił z opłat za zajęcie pasa drogowego w związku z infrastruktury komunalnej w łącznej kwocie 1.305 tys. zł.*
- *Burmistrz Gminy Września w okresie objętym kontrolą wydał 56 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, zwalniających z pobrania opłat. Niepobrana kwota opłat wynosiła 995 tys. zł. W złożonym wyjaśnieniu ww., nielegalne zwolnienie uzasadniono następująco „.....opłaty za zajęcie pasa drogowego na drogach gminnych przy wykonywaniu robót inwestycyjnych przewidzianych w budżecie gminy nie były pobierane. Wydawanie tych decyzji było bezpłatne, ponieważ pobieranie opłat wymagałoby zabezpieczenia odpowiedniej wysokości środków finansowych w budżecie gminy i tym samym mniej środków zostałyby na pozostałe inwestycje. Gmina ma ustawowy obowiązek w zakresie zaspakajania potrzeb mieszkańców m.in. poprzez budowę infrastruktury technicznej na swoim terenie...”.*
- *Burmistrz Miasta Słubice w latach 1998-1999 wydał 16 decyzji zezwalających na zajęcie pasa drogowego głównie w celu ułożenia bądź naprawy sieci wodociągowych, kanalizacyjnych – mimo naliczenia opłat w łącznej wysokości w kwocie 420 tys. zł – zwolniono wnioskodawców z ich uiszczenia. W decyzjach tych podano, że nie podlegają opłatom, gdyż dotyczą robót na rzecz miasta, służących mieszkańcom. Były Burmistrz Gminy, sprawujący tę funkcję do dnia 29 października 1998 r. wyjaśnił, że decyzje zwalniające konsultowane były z członkami Zarządu oraz „...decydujący tu był aspekt ekonomiczny (pomniejszenie kosztów Gminy), który przeważał nad kwestią legalności tych decyzji...”.*

Ustalenia kontroli ujawniły, że 18 zarządów dróg – niezależnie od ww. zwolnień lub umorzeń – stosowało zwolnienia oraz umorzenia opłat i kar pieniężnych również w innych przypadkach. Omawiane zwolnienia i umorzenia skłaniały do oceniania takiego zjawiska jako korupcjogennego.

- *Zastępca Burmistrza Miasta Olesno, działając z upoważnienia Burmistrza uchylił w dniu 31 grudnia 1998 r. decyzję nakładającą karę pieniężną w kwocie 7,7 tys. zł za umieszczenie bez zezwolenia w pasie drogowym pawilonu handlowego przy ul. Kopernika w Oleśnie. Decyzję uchylono wbrew stanowisku Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie. Burmistrz Miasta wyjaśnił, iż wyłączył się ze sprawy, ponieważ właścicielem pawilonu, o którym mowa wyżej, jest jego teść*

- *W 7 przypadkach Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg Mostów i Zieleni w Olsztynie, na wniosek Prezydenta Miasta zwolnił z opłat organizacje społeczne i towarzystwa za umieszczenie w pasie drogowym reklam. Dotyczyło to: Towarzystwa Miłośników Olsztyna, Rady Osiedla Gutkowo, Rotary Club. Łączna kwota nienaliczonych opłat wyniosła 11 tys. zł.*
- *Burmistrz Miasta i Gminy Myśliborza zwolnił z opłat w dniu 26 kwietnia 1999 r. firmę R. GRACZYK w związku z budową sieci wodociągowej do działek rekreacyjnych. Kwota zwolnienia 4,8 tys. zł.*
- *W okresie objętym kontrolą Dyrektor Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu wydał 8 decyzji zwalniających z opłat 7 podmiotów za zajęcie pasa drogowego. Trzy decyzje dotyczyły umieszczenia reklam a pozostałe związane były z robotami ziemnymi. Łączna kwota niepobranych opłat wyniosła 21 tys. zł. W toku kontroli Dyrektor Zarządu wydał decyzje nakładające opłaty za ww. przypadki zajęcia pasa drogowego*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta w Sandomierzu ujawniono nielegalne wykonywanie budowy kanału ciepłowniczego do budynku Telekomunikacji Polskiej S.A. przy pl. Poniatowskiego. Po ujawnieniu powyższego do Urzędu zgłosił się pracownik Telekomunikacji przedstawiając zgodę na roboty udzieloną dnia 24 sierpnia 1999 r. przez Burmistrza. Zgoda została udzielona w formie odrębnego zapisu na podaniu- prośbie z dnia 18 sierpnia 1999 r. Podania tego nie było w wydziale zajmującym się drogami. Na podaniu nie było także adnotacji Burmistrza o skierowaniu sprawy do ww. wydziału. Burmistrz wyjaśnił, że „...ww. adnotacja stanowi jedynie akceptację ogólną wniosku i nie jest decyzją administracyjną”. Działania podjęte w toku kontroli, m.in., obmiar powierzchni zajmowanego odcinka doprowadziły do wydania decyzji, określającej opłatę w kwocie 7,8 tys. zł.*
- *Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza wydał dwie decyzje o umorzeniu kar pieniężnych nałożonych przez Miejski Zarząd Ulic i Mostów. Łączna kwota umorzeń wynosiła 10,4 tys. zł. W uzasadnieniu pierwszej decyzji podano „ ze względu na fakt, że jedynym wykroczeniem wykonawcy jest brak formalnego uzyskania zezwolenia od administratora dróg”. W uzasadnieniu drugiej decyzji nie podano podstawy prawnej. Ustalono, że kara pieniężna została nałożona przez ww. Zarząd z powodu nie przywrócenia zajmowanego odcinka drogi do poprzedniego stanu użyteczności.*
- *Urząd Miasta Szczecina wydał zezwolenie na zajęcie pasa drogowego ul. Wyszyńskiego w terminie 1.07.1999-30.06.1999 r. w celu umieszczenia po obu stronach kładki dla pieszych tablicy reklamowej o wymiarach 1,2x18 m. Opłatę ustalono w kwocie 25,9 tys. zł. W dniu 24 września 1998 r. Zarząd Miasta zwolnił z opłat za umieszczenie ww. reklam SSW „Kurier-Press” i Oddział Okręgowy PZU w Szczecinie. Zarząd Miasta nie uwzględnił przeciwnego wniosku, zgłoszonego przez kierownika merytorycznego wydziału zajmującemu się drogami.*
- *Burmistrz Miasta i Gminy Grodzisk Wielkopolski umorzył w II połowie 1999 r., na wniosek 4 zainteresowanych podmiotów naliczone opłaty w kwocie 17,4 tys. zł. Umorzenia te dotyczyły opłat za zajęcie pasa drogowego w związku z budową, przebudową i rozbiórką budynków mieszkalnych. Umorzenia uzasadniono*

wysokimi kosztami robót dotyczących ww. budynków, brakiem możliwości prowadzenia robót bez konieczności zajęcia pasa drogowego oraz poprawą estetyki miasta.

2.3.2.3 Wprowadzenie z dniem 9 lipca 1999 r. – na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1999 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych⁴⁵ - 50% obniżki za zajęcie pasa drogowego spowodowanego umieszczeniem urządzeń telekomunikacyjnych lub ich naprawą spowodowało zmniejszenie dochodów zarządów dróg z ww. tytułu.

Minister Łączności opiniując projekt ww. rozporządzenia w piśmie z dnia 12 czerwca 1999 r. skierowanym do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wnioskował o 80% obniżkę opłat za zajęcie pasa drogowego spowodowane umieszczeniem urządzeń telekomunikacyjnych lub ich naprawą oraz za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń telekomunikacyjnych. W uzasadnieniu podano, że „...koszty z ww. opłat mogą stanowić od 5% do 15% a nawet 20%, w zależności od rodzaju inwestycji, szacunki te pochodzą od czterech wykonawców robót liniowych, którzy podkreślają zbyt duże obciążenie finansowe w stosunku do kosztów całej inwestycji. Obecnie w chwili bardzo dynamicznego rozwoju inwestycji liniowych w telekomunikacji, opłaty te w znaczny sposób wpływają zatem na finansowanie inwestycji telekomunikacyjnych...”. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej przesyłając przy piśmie z dnia 19 czerwca 1999 r. nr GDDP-BZ.1.2.020/16/99 projekt rozporządzenia do Sekretarza Rady Ministrów poinformował, że proponowana przez Ministra Łączności obniżka jest zbyt wysoka. W piśmie tym podano, że 80% obniżka opłat dla robót, o których mowa wyżej, nie obligowałaby wykonawców robót do sprawnego i szybkiego ich wykonania przy jak najmniejszym zajęciu powierzchni zajęcia pasa drogowego, aby utrudnienia w ruchu drogowym trwały jak najkrócej. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej informował, że telekomunikacja działa na zasadach komercyjnych i nie ma podstaw merytorycznych, aby urządzenia telekomunikacyjne były traktowane inaczej niż inne urządzenia służące ludności. Jednak, częściowo uwzględniając wniosek Ministra Łączności zaproponowano zniżkę 50% do końca 1999 r.

Do dnia 31 grudnia 1998 r. – stosownie do przepisu art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – za zajęcie pasa drogowego i za umieszczenie w nim urządzeń telekomunikacyjnych nie pobierano opłaty. Z dniem 1 stycznia 1999 r. – w związku ze zmianą art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, dokonaną art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴⁶ - zlikwidowano zwolnienie z opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych, bądź ich naprawy. Zdaniem NIK wprowadzenie ww. zniżki opłat było niecelowe, ze względu na nieuzasadnione wyróżnienie, działających na zasadach

⁴⁵ Dz. U. Nr 59, poz. 623.

⁴⁶ Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

komercyjnych firm telekomunikacyjnych w stosunku do innych podmiotów także podejmujących inwestycje infrastrukturalne (m.in. elektryfikacja, gazownictwo).

Ustalenia kontroli wykazały, że udzielanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim urządzeń telekomunikacyjnych bądź ich naprawą występowało w ponad 70% skontrolowanych zarządach dróg, a utracone dochody – w związku z 50% obniżką opłat, o której mowa wyżej – wynosiły 4% ogólnej kwoty naliczonych opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego, co stanowiło około 7 mln zł.

- *Starostwo Powiatowe w Skierniewicach w okresie 8.07.-30.11.1999 r. wydało 5 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w związku z umieszczeniem urządzeń telekomunikacyjnych. Ustalone ze zniżką 50% opłaty wyniosły 14 tys. zł, co stanowiło 49% naliczonych ogółem opłat za zajęcie pasa drogowego.*
- *Urząd Miasta i Gminy w Swarzędzu w okresie 8.07.-30.11.1999 r. wydał 2 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dla firm prowadzących roboty telekomunikacyjne. Ustalone ze zniżką 50% opłaty wyniosły 4 tys. zł, co stanowiło 29% naliczonych opłat i kar pieniężnych ogółem za okres lipiec-listopad 1999 r.*
- *Miejski Zarząd Dróg we Włocławku w okresie 8.07.-31.10. 1999 r. wydał 3 zezwolenia na zajęcie pasa drogowego dla firm telekomunikacyjnych. Ustalona ze zniżką 50% opłata za 3 zezwolenia wynosiła 4 tys. zł (co stanowiło 10% naliczonych przez ZDM opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w okresie lipiec-październik 1999 r.).*
- *Urząd Miasta Piotrków Trybunalski w okresie 21.07.-31.10.1999 r. wydał 2 zezwolenia dla Telekomunikacji Polskiej SA na zajęcie pasa drogowego. Ustalona kwota opłat ze zniżką 50% dla ww. 2 zezwoleń wyniosła 5 tys. zł, co stanowiło 6% naliczonych ogółem opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego w okresie lipiec-październik 1999 r.*

2.3.3 Egzekucja opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego

2.3.3.1 Większość skontrolowanych zarządów dróg, tj. 112 (co stanowiło 67% objętych kontrolą) nie zapewniła skutecznej i terminowej windykacji należności z tytułu opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego. Wymagalne na dzień 30 września 1999 r. należności z omawianego tytułu wynosiły 35.245 tys. zł, z czego nie wyegzekwowano kwot w łącznej wysokości 6.851 tys. zł, tj. 19,4%.

Podstawową przyczyną wykazanych nieprawidłowości był brak działań egzekucyjnych zarządów dróg w stosunku do zalegających z opłatami. Służby finansowe nie reagowały – lub reagowały z opóźnieniem - na nieterminowe uiszczanie opłat i kar pieniężnych. W większości skontrolowanych podmiotów ograniczano się do telefonicznego przypominania dłużnikom o konieczności wpłaty zaległych kwot.

Skontrolowane zarządy dróg na ogół nie przestrzegały przepisu § 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁴⁷, a także z (obowiązującym od dnia 17 czerwca 1999 r.) § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania

⁴⁷ MP Nr 23, poz. 219.

wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych⁴⁸. Powołane przepisy zobowiązywały do kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a także wysyłania upomnień, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

- *W Zarządzie Dróg Miejskich w Legnicy na koniec września 1999 r. zaległości w egzekwowaniu opłat i kar pieniężnych wynosiły 57 tys. zł, co stanowiło 15% wymagalnej kwoty. Część zaległości dotyczyła 1996 r. (5 tys. zł) i 1997 r. (16 tys. zł). Do czasu kontroli procedurą egzekucyjną objęto 20 dłużników, zalegających z wpłatą kwoty 36 tys. zł (63% ogólnej kwoty należności). Na wniosek kontrolującego wysłano wezwania do zapłaty pozostałym dłużnikom.*
- *Główna Księgowa Zarządu Dróg Powiatowych w Bielsku Podlaskim usprawiedliwiała brak podjęcia działań egzekucyjnych tym, że nie zapoznała się z przepisem ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. z powodu „...fizycznej niemożliwości ponieważ sama prowadziłam całość spraw księgowych i kadrowych...”. Czynności egzekucyjne ograniczono do telefonicznego upominania podmiotów, które zalegały z opłatami.*
- *Wg stanu na dzień 30 września 1999 r. nie wyegzekwowane opłaty i kary pieniężne naliczone przez Miejski Zarząd Dróg i Zieleni w Olsztynie wynosiły 388 tys. zł, co stanowiło 24% kwoty wymagalnej. Do dłużników zalegających z wpłatami nie zastosowano procedur egzekucyjnych, przewidzianych ww. przepisami. Dyrektor Zarządu usprawiedliwiał ten fakt trudnościami kadrowymi służby finansowej.*
- *W toku kontroli Oddziału Centralnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Warszawie ustalono, że zajmujący pas drogowy nie wpłacili (wg stanu na koniec września 1999 r.) należnej kwoty opłat i kar pieniężnych w wysokości 39 tys. zł, co stanowiło 16% kwoty należnej. Dopiero w toku kontroli wysłano upomnienia do podmiotów zalegających z opłatami, obciążając ich jednocześnie odsetkami w kwocie 5 tys. zł. Opóźnienia w realizacji opłat – licząc do czasu wysłania upomnienia - wynosiły od 39 do 255 dni. Dyrektor Oddziału usprawiedliwiał omawiane zaległości zmianami organizacyjnymi wynikającymi z reformy administracji państwowej, co spowodowało nasilenie prac związanych z organizacją wewnętrzną, uporządkowaniem dzielonego na dzień 1 stycznia 2000 r. majątku Skarbu Państwa będącego w zarządzaniu administracji drogowej oraz niewystarczającym zatrudnieniem w księgowości.*
- *Urząd Miejski w Łęcznej zaniechał wszczęcia postępowania egzekucyjnego w stosunku do Spółdzielni Mieszkaniowej im. S. Batorego, która nie zapłaciła za zajęcie pasa drogowego kwoty 120 tys. zł, naliczonej w dniu 1 października 1998 r. Odsetki od tej kwoty do czasu kontroli (listopad 1999 r.) wyniosły 48 tys. zł. Fakt nie wyegzekwowania powyższej należności – wg wyjaśnień Burmistrza – był wynikiem przeoczenia.*

Inną przyczyną powstania znacznych zaległości i opóźnień w terminowym egzekwowaniu opłat i kar pieniężnych był brak dostatecznego nadzoru i współdziałania między komórkami naliczającymi i realizującymi te opłaty. Dotyczyło to zarówno gmin (w tym również miast na prawach powiatu), jak i zarządów dróg powiatowych. W znacznej liczbie skontrolowanych zarządów dróg powiatowych opłaty i kary pieniężne naliczały te zarządy, natomiast pobierały je starostwa powiatowe. Brak należytej współpracy tych podmiotów utrudniał sprawną windykację opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego.

Na sprawność pobierania omawianych opłat i kar negatywnie wpływała niewystarczająca obsada służb finansowych oraz brak odpowiednio przeszkolonych pracowników. W toku kontroli ujawniano, iż pracownicy służb finansowych nie znali – co sami przyznawali w składanych wyjaśnieniach – tak podstawowych przepisów jak: ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹ i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja

⁴⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 510.

⁴⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 591, ze zm.

1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

- *Zarząd Dróg Powiatowych w Brzegu na koniec września 1999 r. nie wyegzekwował opłat i kar pieniężnych w kwocie 220 tys. zł, co stanowiło 88% wymagalnych z tego tytułu należności. Zarząd nie dysponował dokumentacją świadczącą o prowadzeniu zarówno kontroli terminowości wpłat, jak i ich egzekwowania. Pracownik księgowości nie stosował postępowania egzekucyjnego z powodu nieznanomości przepisów prawnych w tym zakresie. Dotyczyło to ustawy o rachunkowości oraz ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. Ujawniono, że dział techniczny (dokonujący naliczeń opłat i kar pieniężnych) nie przekazał do księgowości decyzji dotyczących opłat i kar. Do końca III kwartału 1999 r. trwała organizacja jednostki i nie zostały jeszcze ustalone wewnętrzne zasady rachunkowości, m.in. z braku zatrudnienia osoby znającej zagadnienia księgowości budżetowej.*
- *Na 19 decyzji na zajęcie pasa drogowego wydanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Myśliborzu, w 3 przypadkach należne opłaty wpłacone zostały w terminach określonych w tych decyzjach, w pozostałych 16 przypadkach opóźnienie w realizacji wpłat wynosiło do 3 miesięcy. Do czasu kontroli Zarząd nie kierował do dłużników upomnień. Dyrektor Zarządu nieprawidłowości te usprawiedliwiał następująco: „...Pracownicy Zarządu nie mieli doświadczenia administracyjnego, gdyż poprzednio pracowali w wykonawstwie, a sam Zarząd nie do końca został zorganizowany...”.*
- *Na 28 decyzji o zajęciu pasa drogowego wydanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Przemyślu, w 14 przypadkach opłaty wniesiono z opóźnieniem od 3 do 163 dni w stosunku do terminu określonego w decyzji. Powodem tego było przekazanie decyzji do Starostwa Powiatowego w Przemyślu (prowadzącego windykację opłat) dopiero w dniu 14 października 1999 r. W związku z tym Starostwo nie mogło zapewnić skutecznej egzekucji opłat.*

Brak współpracy komórek funkcjonalnych i niedowład organizacyjny w zarządach dróg powodował również kolejne nieprawidłowości polegające na wysyłaniu upomnień do podmiotów, które już uiszczyły opłaty terminowo.

- *Zarząd Dróg Powiatowych w Przeworsku wysłał 26 wezwań do uregulowania zaległych opłat. W 19 przypadkach dotyczyło to podmiotów, które dokonały wpłat przed wysłaniem wezwań.*

Kolejną przyczyną utrudnień w egzekwowaniu opłat i kar pieniężnych był niski stopień skomputeryzowania ewidencji tych opłat. Większość skontrolowanych podmiotów (około 75%) nie prowadziło skomputeryzowanej ewidencji. Z kolei jednostki posiadające ten system nie zawsze dostosowały go do faktycznych potrzeb uwzględniających zmiany organizacyjne w zarządzaniu drogami w związku z reformą administracyjną kraju, wprowadzoną z dniem 1 stycznia 1999 r.

- *Miejska Dyrekcja Inwestycji i Komunikacji w Suwałkach na koniec września 1999 r. nie wyegzekwowała kwoty 48 tys. zł, co stanowiło 31% wymagalnych ogółem należności z tytułu opłat i kar pieniężnych. Główna Księgowa usprawiedliwiała te zaległości dwukrotną reorganizacją jednostki w 1999 r. W związku z tym „...zaistniała potrzeba dostosowania programu księgowego do nowo przyjętych do obsługi księgowej działów i rozdziałów....dopiero w miesiącu czerwcu zespół księgowy mógł przystąpić do księgowania dokumentów za miesiąc kwiecień i dalszych....Do pełnej analizy należności przystąpiono dopiero w październiku...”.*
- *Urząd Miasta Skierniewice nie wyegzekwował na koniec września 1999 r. 16 tys. zł, co stanowiło 30% należnych opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego. Spowodowane to było koniecznością usunięcia skutków awarii systemu komputerowego w I połowie 1999 r. W wyniku awarii wykasowane zostały dane dotyczące okresu od stycznia do maja.*
- *Urząd Miasta Dębica nie prowadził kontroli terminowości wnoszenia opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego. Do windykacji należności przystąpiono dopiero w toku kontroli. Istotną przyczyną tego zaniedbania były zmiany kadrowe pracowników zajmujących się windykacją.*

2.3.3.2 Zarządy dróg gminnych i powiatowych nie naliczały – co stanowiło naruszenie przepisu art. 51 § 3 w związku z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵⁰ – odsetek za nieterminową wpłatę opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego. Zaniechanie naliczania odsetek za zwłokę stwierdzono w połowie jednostek (tj. 63), w których należało je naliczać. Brak naliczania odsetek stwierdzono głównie w gminach i powiatowych zarządach dróg (odsetki naliczało zaledwie 11 gmin i 6 powiatowych zarządów dróg). Spośród objętych kontrolą miast na prawach powiatu odsetek nie naliczano w 6 przypadkach.

Wyliczone w toku kontroli uszczuplenia finansowe skontrolowanych zarządów z tytułu nienaliczania należnych odsetek za zwłokę wynosiły od kilkunastu złotych do 11,3 tys. zł. Łączna kwota uszczupień z tego tytułu wyniosła co najmniej 38 tys. zł (w toku kontroli dokonano wyliczeń nienaliczonych odsetek za zwłokę w 30 podmiotach).

- *Urząd Miasta Gubina nie naliczył odsetek w 38 przypadkach nieterminowej realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego (opóźnienia te wynosiły do 161 dni). Kwota nienaliczonych odsetek wyniosła 11,3 tys. zł. W toku kontroli Urząd wysłał wezwanie o zapłatę odsetek.*
- *Urząd Miasta Świdnicy nie prowadził postępowania egzekucyjnego wobec zalegających z opłatami za zajęcie pasa drogowego. W toku kontroli wysłano wezwania o zapłatę zaległości, w tym odsetek za zwłokę w kwocie 6,1 tys. zł.*
- *Zarząd Dróg Powiatowych w Jeleniej Górze, mimo zaległości w realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego w kwocie 28 tys. zł (co stanowiło 23% wymagalnych należności), nie prowadził żadnej działalności w tej sprawie. Opóźnienia w regulowaniu opłat dochodziły do 172 dni. Dopiero w toku kontroli rozpoczęto wysyłanie upomnień i naliczono odsetki w kwocie 2,6 tys. zł.*

Zasadniczą przyczyną nienaliczania odsetek za zwłokę była słabość służb finansowych i marginalne traktowanie odsetek. W składanych wyjaśnieniach bezzasadnie argumentowano, że ze względu na stosunkowo niskie kwoty odsetek zamierzano je egzekwować w terminach późniejszym, po otrzymaniu kwoty głównej (tj. opłaty), bądź pod koniec roku.

Inną przyczyną nienaliczania odsetek była nieznajomość przepisów prawnych określających omawianą materię, a mianowicie: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy Ordynacja podatkowa⁵¹, ww rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. Świadczą o tym wyjaśnienia pobrane w czasie kontroli od pracowników odpowiedzialnych za ten stan.

- *Pracownik Urzędu Miasta Wejherowa wyjaśnił, że nie naliczał odsetek za zwłokę ponieważ nie posiadał wiedzy pozwalającej na naliczanie odsetek.*
- *Główna Księgowa Powiatowego Zarządu Dróg w Toruniu wyjaśniła, że z powodu konieczności organizowania w 1999 r. od podstaw Zarządu, zmian kadrowych oraz wdrażania procedur budżetu samorządowego sprawy odsetek – ze względu na ich nieznaczne kwoty – zeszły na dalszy plan. Dlatego rozliczenie zaległych opłat (w łącznej kwocie 12 tys. zł) i odsetek za zwłokę zaplanowano na koniec roku.*
- *Skarbnik Powiatu Mogileńskiego wyjaśnił, że naliczanie odsetek za zwłokę zaplanował dokonać po wyegzekwowaniu zaległych opłat za zajęcie pasa drogowego „...brak bieżącego naliczania odsetek jest wynikiem nawału pracy, a także wystąpiły pewne przeoczenia w należywym stosowaniu obowiązujących przepisów...”.*

⁵⁰ Dz. U. Nr 137, poz. 926, ze zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 162, poz. 1124.

W 14 skontrolowanych zarządach dróg w wydawanych zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego nie określano – mimo przepisu § 5 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów – terminu uiszczenia należnych opłat. Utrudniało to wydającym zezwolenie dokonywanie kontroli terminowości wpłat i stosowanie środków egzekucyjnych, a także uniemożliwiało naliczanie odsetek za zwłokę.

- *Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy w żadnym z wydanych 48 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w okresie 1.01.-30.09.1999 r., a także w załączanych do zezwoleń rachunkach nie określił terminu uiszczenia opłaty. W 17 przypadkach opłaty wniesiono w terminie do 14 dni od otrzymania zezwolenia, w terminie do 30 dni – w 12 przypadkach, pozostałe w późniejszych terminach – nawet do 150 dni. Zarząd nie wysyłał upomnień i nie prowadził żadnej egzekucji zaległych opłat.*
- *Urząd Miasta Zielona Góra w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklam oraz punktów handlowych i usługowych nie określał terminu dokonania opłaty. W ten sposób Urząd pozbawił się możliwości wszczynania czynności windykacyjnych w odniesieniu do odsetek za zwłokę. Jak ustalono, większość z korzystających z omawianych zezwoleń regulowała opłaty z opóźnieniem – w stosunku do daty otrzymania zezwolenia – od 20 do 296 dni.*

2.3.4 Gospodarka środkami z tytułu opłat i kar pieniężnych

2.3.4.1 Ustalenia kontroli wykazały, że w 73 jednostkach opłaty i kary pieniężne pobierane na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy, przejmowały bezpośrednio budżety gmin i powiatów. Było to niezgodne z przepisem art. 40a ustawy, określającym, iż opłaty i kary pieniężne, o których mowa wyżej, stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg i są przeznaczone na utrzymanie dróg publicznych. Omawiany rachunek nie został utworzony przez 49 zarządów dróg gminnych, 15 zarządców dróg powiatowych (w tym 13 przypadków dotyczyło utworzonych zarządów dróg powiatowych) i 9 miast na prawach powiatów (zarządzających wszystkimi drogami na swoim terenie). W toku kontroli 32 jednostki podjęły działania w celu utworzenia rachunku środków specjalnych.

Przejmowanie omawianych środków przez budżety gmin i powiatów spowodowało uszczuplenie zasobów finansowych zarządów dróg na utrzymanie dróg w łącznej kwocie o około 15 mln zł (np. w Zielonej Górze o 402 tys. zł).

Podstawową przyczyną nieutworzenia rachunku środków specjalnych była nieznajomość przez pracowników zarządów dróg przepisu art. 40a ustawy o drogach publicznych. Niektóre skontrolowane jednostki usprawiedliwiały omawiane odstępstwo niskimi wpływami z tytułu opłat i kar pieniężnych, co - w związku z ponoszeniem opłat bankowych - powodowało, wg ich wyjaśnień, nieopłacalność przedsięwzięcia. Zdaniem NIK – w świetle ustaleń kontroli, wykazujących nienaliczanie należnych opłat i kar pieniężnych w znacznych kwotach – nie można uznać zasadności powyższych argumentów skontrolowanych jednostek na temat nieutworzenia rachunku środków specjalnych.

- *Skarbnik Miasta Lubania podał, że opłaty i kary pieniężne są tak małe, iż koszty założenia oddzielnego konta bankowego, regonu, NIP i zgłoszenia obowiązku skarbowego CIT oraz wyrobienie pieczętek są niewspółmierne do dochodów z omawianego tytułu. Z informacji zasięgniętej w Banku Gospodarki Żywnościowej – prowadzącym obsługę Urzędu Miasta – wynikało, że zgodnie z taryfą prowizji i opłat pobierana jest opłata za prowadzenie rachunku w wysokości 10 zł. W okresie trzech kwartałów 1999 r. pobrano opłaty za zajęcie pasa drogowego w kwocie 10 tys. zł. W wyniku kontroli ujawniono, że opłaty i kary pieniężne powinny być o 178 tys. zł wyższe.*

- *Skarbnik Miasta Krosna w wyjaśnieniu podał, że zaniedbał otwarcia rachunku środków specjalnych z uwagi na zwiększenie zadań, jakie gmina przejęła stając się miastem na prawach powiatu.*
- *Skarbnik Gminy Łaziska Górne wyjaśnił, że nie wiedział o tym, iż opłaty i kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego stanowią dochody środków specjalnych. W toku kontroli Skarbnik przygotował projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie utworzenia rachunku środków, o których mowa wyżej.*
- *Skarbnik Gminy Olesno wyjaśnił, że nie znał przepisów prawnych określających obowiązek założenia ww. rachunku.*

Kolejną przyczyną nieutworzenia rachunków środków specjalnych była błędna interpretacja przez zarządców dróg przepisów prawnych określających funkcjonowanie rachunków, o których mowa wyżej. Zgodnie z przepisami art. 21 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵² środki specjalne są środkami finansowymi gromadzonymi przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych, m.in. na podstawie odrębnych ustaw. Niektóre starostwa powiatowe i gminy uznawały, że jeśli same wykonują funkcje zarządu dróg nie mają obowiązku tworzyć rachunku środków specjalnych dla gromadzenia opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego. Obowiązek utworzenia rachunku środków specjalnych określony jest przepisem art. 40a ustawy o drogach publicznych, na co NIK zwracała uwagę w wystąpieniach pokontrolnych.

- *Urząd Miasta Hajnówka, pełniący funkcję zarządu dróg, dochody z opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego planował w budżecie miasta. Skarbnik Miasta w wyjaśnieniu w sprawie nieutworzenia rachunku, o którym mowa wyżej podał „... obowiązek utworzenia środka specjalnego na ww. opłaty, przewidziany w art. 40a ustawy o drogach publicznych dotyczy zarządów dróg. Zaś zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 12 cytowanej ustawy zarządem drogi jest jednostka organizacyjna prowadząca działalność na drogach publicznych. W odniesieniu do Gminy Miejskiej Hajnówka taka jednostka organizacyjna nie została utworzona, a zarządca drogi, którym zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 cyt. wyżej ustawy jest zarząd gminy – wykonuje zadania zarządu drogi. Zarząd Gminy nie jest jednostką organizacyjną, a zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – organem wykonawczym gminy. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych również nie nakłada na gminę obowiązku utworzenia rachunku środka specjalnego w przedmiotowej sytuacji...”.*

2.3.4.2 W większości skontrolowanych jednostek gromadzone na rachunku środków specjalnych kwoty z tytułu opłat i kar pieniężnych przeznaczane były – zgodnie z przepisem art. 40a ustawy o drogach publicznych – na utrzymanie dróg. Jednak w 10 jednostkach stwierdzono nielegalne wydatkowanie kwoty w wysokości 2.405 tys. zł. na inne cele, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie ustalonym w art. 138 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁵³.

- *W toku kontroli Powiatowego Zarządu Dróg w Mogilnie ujawniono, że na podstawie uchwały Rady Powiatu z dnia 6 września 1999 r. kwoty w wysokości 65 tys. zł, pochodzące z opłat za zajęcie pasa drogowego przeznaczono na: wydatki inwestycyjne szpitali i żywność dla Zakładu Opiekuńczo-Wychowawczego. Starosta Mogileński w wyjaśnieniu podał, że „...środki te zostały wydatkowane niezgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. O*

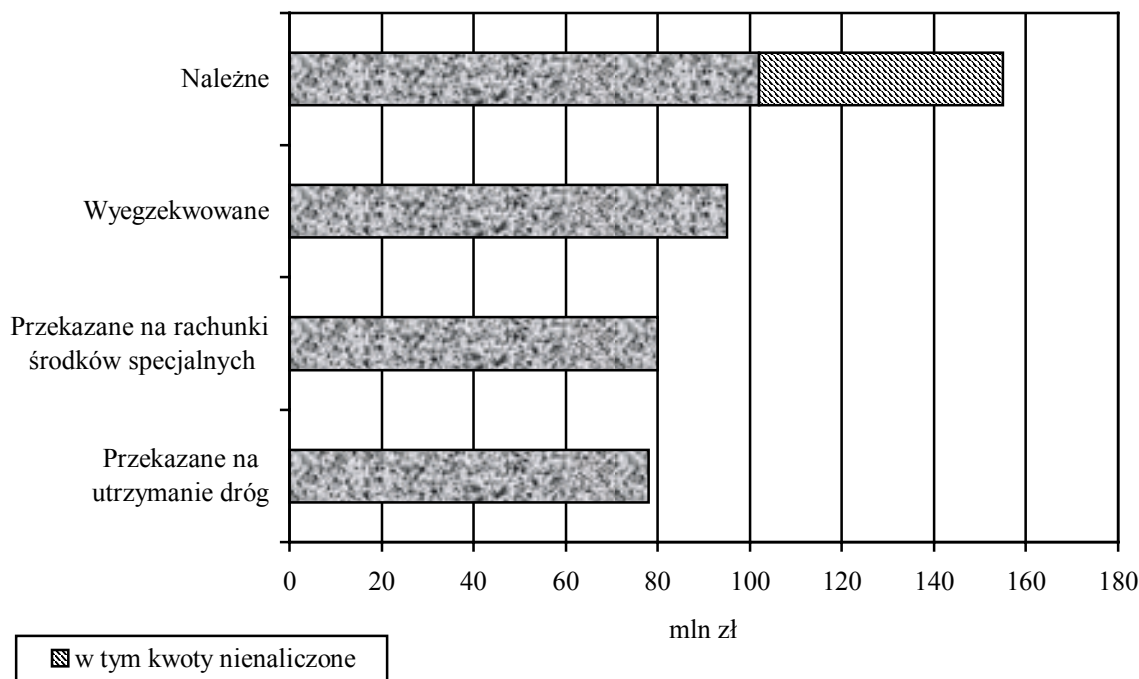
⁵² Dz. U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.

⁵³ Dz. U. Nr 155, poz. 1014, ze zm.

ile sytuacja jest jednoznaczna z punktu widzenia przepisów prawnych o tyle jej motywacja i podjęte decyzje nie są jednoznaczne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania Powiatu...”.

- *Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy z rachunku środków specjalnych w 1999 r. wydatkował kwotę w wysokości 8,2 tys. zł na cele nie związane z utrzymaniem dróg, w tym na zakup komputera za 4,7 tys. zł, zakup dwóch telewizorów za 1,8 tys. zł oraz sprzęt i wyposażenie biurowe. Dyrektor PZD usprawiedliwił ww. wydatki niewystarczającymi środkami budżetowymi na wyposażenie biurowe nowo powstałej jednostki.*
- *Miejski Zarząd Dróg w Opolu w 1999 r. wydatkował z rachunku środków specjalnych kwotę w wysokości 51,1 tys. zł na ubezpieczenia (25,9 tys. zł) i wykup gruntu pod budowę dróg. W toku kontroli ww. kwota została zwrócona na konto rachunków specjalnych z konta bieżącego MZD.*
- *Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w 1999 r. z naruszeniem przepisu art. 40a ustawy o drogach publicznych wydatkował z rachunku środków specjalnych kwotę w wysokości 100,1 tys. zł na zakup i montaż na słupkach betonowych elementów metaloplastyki przeznaczonych na eksponowanie reklam (tzw. bonerów).*
- *Miejski Zarząd Dróg w Kielcach w 1999 r. wydatkował niezgodnie z przepisem art. 40a ustawy o drogach publicznych kwotę w wysokości 203,2 tys. zł (zakup samochodu za 74,5 tys. zł, zakup sprzętu i oprogramowania komputerowego).*
- *Miejski Zarząd Dróg we Włocławku w 1998 r. i 1999 r. wydatkował kwotę 428,1 tys. zł na modernizację parkingu przy Sądzie Okręgowym oraz na opracowanie dokumentacji technicznej dla modernizacji dróg).*
- *Urząd Miasta Grudziądza z rachunku środków specjalnych w 1998 r. i 1999 r. wydatkował kwotę w wysokości 1.070,6 tys. zł na wykupienie od firmy COOL AR - 11 automatów parkingowych oraz na finansowanie kosztów usług parkingowych.*

Faktyczne przeznaczenie kwot pochodzących z opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego na utrzymanie dróg ilustruje poniższy diagram.



W skontrolowanych jednostkach z ogólnej kwoty należnych opłat i kar pieniężnych z tytułu zajęcia pasa drogowego (155 mln zł) na utrzymanie dróg przeznaczono 78 mln zł (tj. co drugą złotówkę).

2.3.5 Wpływ zajęcia pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg na stan techniczny dróg oraz bezpieczeństwo ruchu pieszych i pojazdów

2.3.5.1 Skontrolowane podmioty nagminnie nie przestrzegały obowiązku – określonego przepisem § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów – dokonywania komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego w celu sprawdzenia czy zajmujący przywrócił zajmowany odcinek do poprzedniego stanu użyteczności. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w 118 zarządach dróg (tj. 71% skontrolowanych). Wina za nieprzestrzeganie omawianego obowiązku leżała zarówno po stronie zajmującego pas drogowy, jak i zarządu drogi. Stosownie do przepisu § 7 ust. 1 rozporządzenia, zajmujący pas drogowy obowiązany jest powiadomić zarząd drogi o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności. O obowiązku tym informowano na ogół w treści zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zajmujący pas drogowy najczęściej ignorowali ten obowiązek, bądź powiadamiali telefonicznie zarząd drogi o zakończeniu robót – jednak zarząd drogi nie dokumentował takich zgłoszeń. W rezultacie nie dokonywano, w większości przypadków, komisyjnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego. Zarządy dróg uznawały, że zajmujący zakończył prace w terminie określonym w zezwoleniu i w związku z tym nie podejmowały żadnych działań sprawdzających. Ten sposób postępowania pozbawiał zarządy

dróg możliwości sprawdzenia, czy nie przekroczono powierzchni i terminu zajęcia pasa drogowego oraz czy został przywrócony poprzedni stan użyteczności. Zaniechanie komisyjnych odbiorów występowało nawet w przypadkach, gdy w zezwoleniach określano, że naliczane będą kary pieniężne za okres od upływu ważności zezwolenia do czasu zgłoszenia o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności.

- *W toku kontroli Urzędu Miasta Białą Podlaską ujawniono, że w latach 1998-1999 na 609 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w 232 przypadkach zajmujący nie powiadomili o zakończeniu robót. W zezwoleniach Urząd umieścił klauzulę, że za okres od upływu terminu zezwolenia do czasu zgłoszenia zakończeniu robót i przywróceniu poprzedniego stanu użyteczności zajmowanego odcinka będą naliczane kary pieniężne. Do czasu zakończenia kontroli Urząd nie dokonał komisyjnych odbiorów opisanych wyżej przypadków. Nie podjął też czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego zajmowanych odcinków oraz nie nałożył kar pieniężnych. Stosownie do przepisu § 11 rozporządzenia Rady Ministrów kary pieniężne za powyższe przypadki stanowiły kwotę 4.885 tys. zł. Przeprowadzone w utrudnionych warunkach atmosferycznych (gruba pokrywa śnieżna) oględziny 10 miejsc robót których zakończenia nie zgłoszono wykazały dwa bezsporne przypadki niedoprowadzenia do poprzedniego stanu użyteczności zajmowanych odcinków pasa drogowego. W pozostałych przypadkach, ze względu na zalegający śnieg, nie można było jednoznacznie stwierdzić stanu pasa drogowego.*
- *Zarząd Dróg Powiatowych w Mrągowie w 1999 r. udzielił 65 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego. W 31 przypadkach zajmujący nie powiadomili Zarządu o zakończeniu robót i przywróceniu zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu. Zarząd z kolei w 29 przypadkach nie dokonał komisyjnego odbioru. Natomiast w przypadku dokonania dwóch odbiorów, gdzie przekroczono termin zajęcia pasa drogowego (o 6 dni i 59 dni) nie naliczono kar pieniężnych w łącznej kwocie 10,5 tys. zł. Kierownik Wydziału Utrzymania Dróg powyższe nieprawidłowości usprawiedliwiał niewystarczającym przygotowaniem personelu do realizacji zadań z zakresu postępowania administracyjnego. Natomiast Dyrektor Zarządu podał, że „...brak było jego nadzoru i przesadnie ufał pracownikom...”.*
- *Zarząd Dróg Powiatowych w Przeworsku w 1999 r. wydał 119 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, w tym 92 związane były z przeprowadzeniem robót ziemnych. Natomiast zajmujący zgłosili tylko w 2 przypadkach zakończenie robót i przywrócenie zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności i te roboty zostały odebrane.*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta i Gminy Warka ujawniono, że na 70 wydanych w okresie trzech kwartałów 1999 r. zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w żadnym przypadku zajmujący nie zgłosili zakończenia robót i w związku z tym nie dokonywano komisyjnego odbioru. Pracownik Urzędu odpowiedzialny za przygotowywanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego wyjaśnił „... problem niedokonywania odbiorów zajmowanego odcinka wynikał na skutek niewskazania przez ówczesnego Burmistrza osoby odpowiedzialnej za dokonywanie odbiorów. Nie mogłem dokonywać odbiorów ponieważ w zakresie czynności oprócz wydawania zezwoleń z naliczaniem opłat mam: sporządzanie pozwoleń na budowę i orzekanie o ich wygaśnięciu, przyjmowanie zgłoszeń o robotach budowlanych, wydawanie zezwoleń na rozbiórkę”.*

2.3.5.2 W toku kontroli 28 zarządów dróg stwierdzono nierzetelne odbieranie zajmowanego odcinka pasa drogowego. Dokonywano komisyjnego odbioru, mimo nieprzywrócenia poprzedniego stanu użyteczności zajmowanego odcinka pasa drogowego. Sporządzano protokół komisyjnego odbioru nawet wtedy, gdy nie zakończono robót i nie przywrócono drogi do poprzedniego stanu użyteczności.

Skutkowało to długotrwałym pogorszeniem stanu technicznego jezdni i chodników, a w efekcie koszty napraw uszkodzonej w wyniku omawianych zajęć drogi ponosił zarząd drogi.

- *W protokole komisyjnego odbioru odcinka pasa drogowego Al. Zjednoczenia w Zielonej Górze, pracownik Urzędu Miasta odnotował, że roboty nawierzchniowe wykonano bez zastrzeżeń. Natomiast przeprowadzone po 18 dniach od ww. odbioru oględziny ujawniły, że nie odtworzono*

nawierzchni jezdni na 30 m². W złożonym wyjaśnieniu pracownik ten fakt usprawiedliwiał, „...że niezakończony odcinek nawierzchni (tj. 30 m²) miał być odtworzony bezpośrednio po odbiorze...”.

- W toku kontroli Zarządu Dróg Powiatowych w Gryfinie ujawniono przypadek dokonania nierzetelnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego (na 5 zbadanych). W protokole odbioru nie odnotowano żadnych usterek. Zezwolenie nr 52 dotyczyło zajęcia 6 m² pasa drogowego ul. Targowej w Gryfinie przez 1 dzień celem montażu przepustu telekomunikacyjnego. Wyniki oględzin wykazały nieuporządkowanie pobocza (ślady wykopów, pryzmy ziemi) oraz nierówne ułożenie kostek granitowych na wykonanym przekopie.
- W toku kontroli Zarządu Dróg Powiatowych ujawniono dwa przypadki nierzetelnego odbioru zajmowanego odcinka. W protokołach odbioru z dnia 28 i 30 grudnia 1999 r. potwierdzono przywrócenie zajmowanego odcinka pasa do poprzedniego stanu użyteczności (roboty telekomunikacyjne, wykonywane przez firmę PROTEL z Wrocławia), pomimo że nie przywrócono zajmowanych odcinków do stanu poprzedniej użyteczności. Wyniki oględzin wykazały, że nie ułożono płytek wokół studzienek telekomunikacyjnych, występowały zapadnięcia chodnika wskutek wadliwego ułożenia płytek chodnikowych. Pracownik zarządu, który dokonał odbioru usprawiedliwiał to następująco: „... ww. odbiory przeprowadziłem w okresie zalegania na drodze warstwy śniegu, co uniemożliwiało dokładną ocenę stanu nawierzchni..”.
- W toku kontroli Zarządu Dróg Powiatowych w Wysokiem Mazowieckiem ujawniono dwa przypadki nierzetelnego odbioru zajmowanego odcinka pasa drogowego w związku z budową gazociągu JAMAŁ EUROPA ZACHODNIA (w pasie drogi nr 23738 Jabłonka - Czyżew Osada i drogi nr 23717 Jabłonka Kościelna – Osipy Kolonia). Stwierdzono, że nawierzchnie bitumiczne ww. dróg były zapadnięte na głębokość około 10 cm, po obu stronach jezdni zniszczone były rowy odwadniające. Mimo tak ewidentnych usterek w protokołach odbioru nie zamieszczono uwag o żadnej z nich.
- Urząd Miasta Kolna w 1999 r. wydał 20 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego; w czterech przypadkach nie dokonano komisijnego odbioru. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny pozostałych 16 zadań ujawniły, że w dwóch przypadkach - mimo odebrania zajmowanego pasa drogowego bez zastrzeżeń – nie przywrócono zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności. Stwierdzono bowiem, że grunt pod chodnikami po wykonanych robotach wodno-kanalizacyjnych był zapadnięty na głębokość około 10 cm. W związku z ustaleniami kontroli Urząd wezwał zajmujących pas drogowy do usunięcia nieprawidłowości.

2.3.5.3 Spośród skontrolowanych zarządów dróg 12 (tj. 7%) przeprowadzało komisyjne odbiory zajmowanego odcinka pasa drogowego po upływie ponad 60 dni od daty zgłoszenia przez zajmującego zakończenia robót i przywrócenia zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności (np. Urząd Miasta Żagania po 123 dniach, Zarząd Dróg Miejskich we Włocławku po 115 dniach). Przyczyny tego stanu zarządy dróg usprawiedliwiała niewystarczającym zatrudnieniem. Odbiory robót po upływie kilku miesięcy od dnia zgłoszenia przywrócenia zajmowanego odcinka pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności nie służyły na ogół potwierdzaniu wiarygodności informacji o zwolnieniach zajmowanego pasa drogowego. Odległa data odbioru od dnia zgłoszenia do odbioru stwarzała – w związku z niewystarczającym nadzorem zarządów dróg - zajmującemu pas drogowy możliwość przedłużenia czasu zajęcia, jak i nieprzywrócenia zajmowanego odcinka do poprzedniego stanu użyteczności.

- W toku kontroli Zarządu Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu ujawniono, że w ul. Wrocławskiej w pobliżu posesji nr 52 trasa starego wykopu w chodniku o wymiarach 2x1 m nie była pokryta asfaltem. Ustalono, że roboty wykonano i odebrano w 1994 r.

2.3.5.4 Brak skutecznego nadzoru przez zarządy, tolerowanie nielegalnego umieszczania w pasie drogowym reklam, punktów handlowo-usługowych, a także prowadzenie robót ziemnych, powodował istotne pogorszenie bezpieczeństwa pieszych i ruchu pojazdów. Negatywny wpływ na bezpieczeństwo pieszych i ruchu pojazdów

miał również brak prawidłowego oznakowania miejsca prowadzenia robót w pasie drogowym bądź oznakowanie niezgodne z projektami organizacji ruchu drogowego – wymagane przepisami § 4 ust. 1 i 2 oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów.

Istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu stanowiło nielegalne – tj. wbrew przepisowi art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - umieszczanie reklam w pasie drogowym na obszarze niezabudowanym.

Zagrożenie bezpieczeństwa pieszych i ruchu pojazdów w związku z nielegalnym bądź niezgodnym z warunkami zezwolenia zajęciem pasa drogowego ujawniono w 29 jednostkach.

- *W toku kontroli Urzędu Miasta Barczewa ujawniono nielegalne zajęcie pasa drogowego ul. Kościuszki o powierzchni 25 m² w związku z prowadzonymi robotami ziemnymi. Rozkuto pas nawierzchni asfaltowej, zaś chodnik przekopano na całej szerokości. Płytki chodnikowe i elementy z rozkopanej jezdni składowano na chodniku. Teren robót nie był oznakowany.*
- *Wyniki kontroli Zarządu Dróg i Komunikacji w Wałbrzychu ujawniły 6 reklam umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym ul. Ludowej, ul. Wieniawskiego i ul. Wysockiego. Reklamy te umieszczono na wysokości 1,5-4 m nad poziomem nawierzchni, co stanowiło naruszenie przepisu § 54 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁵⁴. Przepis ten określa, że wysokość skrajni drogi powinna być nie mniejsza niż 4,50 m.*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta Hajnówka ujawniono nielegalne prowadzenie robót ziemnych przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. Roboty prowadzono w części drogi nr 100 i nr 131 (wykopy na długości 500 m i szerokości 1,5 m), częściowo w poprzek drogi, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu pieszych i pojazdów. Przedsiębiorstwo to prowadziło również nielegalne roboty w ul. Słowackiego w Hajnówce (rozkopana jezdnia i cała szerokość chodnika). Wykop ten uniemożliwiał pieszym korzystanie z chodnika.*
- *W toku kontroli Urzędu Miasta Pruszkowa ujawniono, że niezgodnie z projektem organizacji ruchu oznakowano miejsce prowadzenia robót w ul. Podmokłej. Niezgodność ta polegała na braku – stosownie do wymogów ww. projektu – znaków drogowych: A12 – zwężenie jezdni, A14 – roboty drogowe i C5 – nakaz jazdy wprost. W trybie art. 51 ust. 2 ustawy o NIK, na polecenie obecnego przy oględzinach Naczelnika Wydziału Urzędu wstrzymano dalsze prowadzenie prac do czasu wykonania prawidłowego oznakowania.*
- *Oględziny dróg zarządzanych przez Oddział Zachodni Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Poznaniu ujawniły 5 przypadków nielegalnego umieszczenia reklam w pasie drogowym i w bezpośrednim sąsiedztwie tego pasa, w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu. Np. reklama powodująca rozproszenie uwagi użytkowników drogi nr 42 w miejscu niebezpiecznym (łuk pionowy i poziomy przy zjeździe do miasta Kórnik), usytuowanie reklamy w polu widzenia znaku ostrzegawczego A30 i tabliczki T31 (droga nr 42, km 19,440), utrudnienie czytelności znaku B33 na tle barwnej reklamy (droga nr 2, skrzyżowanie z ul. Polną w Swarzędzu).*
- *W toku kontroli Oddziału Centralnego Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Warszawie ujawniono nielegalne umieszczenie w pasie drogowym 181 reklam, w tym 123 na obszarze niezabudowanym – co stanowiło naruszenie przepisu art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o drogach publicznych.*
- *Oględziny dróg zarządzanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Łasku ujawniły 6 reklam umieszczonych nielegalnie w pasie drogowym, z których 3 utrudniały ruch pieszym.*

⁵⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 430.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

3.1 Postępowanie kontrolne

W trakcie kontroli, w związku z jej ustaleniami – na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK – poinformowano 37 kierowników o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu. W 4 przypadkach dotyczyło to nieoznakowania bądź oznakowania miejsca prowadzenia robót w pasie drogowym niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu drogowego⁵⁵. W toku kontroli podjęte zostały bezzwłocznie działania dla wyeliminowania zagrożeń, o których mowa wyżej.

W pozostałych, 33 przypadkach działania podjęte w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK wynikały z ustaleń dotyczących zaniechania przez kontrolowane podmioty egzekucji zaległych opłat i kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego. Kierownicy tych jednostek podjęli bezzwłoczne działania dla windykacji zaległości.

W związku z kontrolą – na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – zasięgnięto informacji w 486 jednostkach nie objętych kontrolą. Dotyczyło to informacji o liczbie, miejscu i czasie zajęcia pasa drogowego przez te jednostki na tzw. roboty rozkopowe (firmy energetyczne, gazownicze, telekomunikacyjne, wodno-kanalizacyjne).

3.2. Podpisanie protokołów kontroli

W jednym przypadku (Urząd Gminy Warszawa Wilanów) Burmistrz odmówił podpisania protokołu kontroli. W związku z powyższym protokół kontroli został podpisany jednostronnie przez kontrolera NIK, w trybie określonym przepisem art. 57 ust. 4 ustawy o NIK.

W dwóch przypadkach (Urząd Miasta Dzierżoniowa i Urząd Gminy Warszawa Ursynów) kierownicy kontrolowanych jednostek zgłosili – w trybie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK – zastrzeżenia do protokołów kontroli. Zastrzeżenia zgłoszone przez Burmistrza Miasta Dzierżoniowa zostały oddalone. Większość zastrzeżeń zgłoszonych przez Burmistrza Gminy Warszawa Ursynów zostało oddalonych (oddalono 36 zastrzeżeń, natomiast 2 uznano). Ww. protokoły zostały podpisane jednostronnie przez kontrolerów NIK.

W pozostałych przypadkach protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

⁵⁵ Urząd Miasta Pruszkowa, Urząd Gminy Piaseczno, Miejski Zarząd Dróg w Kielcach i Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie.

3.3. Postępowanie pokontrolne i wykonanie wniosków pokontrolnych

3.3.1 Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników wszystkich skontrolowanych podmiotów, do 15 organów samorządu terytorialnego oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Wystąpienia zawierały oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Pięć wystąpień nie zawierało wniosków pokontrolnych, gdyż nie stwierdzono nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

Do kierowników jednostek skontrolowanych skierowano wystąpienia dotyczące:

- zorganizowania skutecznego systemu ujawniania przypadków nielegalnego zajęcia pasa drogowego, w tym poprzez pozyskiwanie informacji na ten temat ze źródeł zewnętrznych,
- wyeliminowania legalizowania przypadków bezprawnego zajmowania pasa drogowego,
- poprawy ściągalności naliczonych opłat i kar pieniężnych, a także egzekwowania odsetek za zwłokę,
- egzekwowania od podmiotów zajmujących pas drogowy zabezpieczenia i oznakowania robót drogowych zgodnie z projektem organizacji ruchu,
- dokonywania odbiorów zajmowanego odcinka w sposób umożliwiający kontrolę spełniania warunków określonych w zezwoleniu,
- podjęcia działań dla stworzenia systemu informatycznego, pozwalającego na monitorowanie zajętości pasa drogowego oraz egzekucji opłat i kar pieniężnych,
- dostosowania sposobu gromadzenia środków z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego oraz ich wydatkowania zgodnie z przepisem art. 40a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,
- uporządkowania spraw związanych z ustaleniem granic pasa drogowego.

Wnioski pokontrolne adresowane do przewodniczących organów samorządu terytorialnego (prezydentów miast i starostów powiatów) dotyczyły:

- zaniechania przejmowania środków pochodzących z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego przez budżety samorządowe,
- opracowania i zatwierdzenia statutów organizacyjnych zarządów dróg,
- zwiększenia nadzoru nad powołanymi zarządami dróg, m.in. poprzez przeprowadzanie okresowych kontroli.

3.3.2 Sześciu adresatów wystąpień pokontrolnych⁵⁶ zgłosiło – na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK – zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych. Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezydenta Miasta Białą , Prezydenta Miasta Kielce i Prezydenta Miasta Szczecina zostały oddalone przez właściwe komisje odwoławcze. Odwołanie Przewodniczącego Rady Miasta Świdnicy nie zostało przyjęte, ze względu na przekroczony termin jego złożenia (określony przepisem art. 61 ust. 1 ustawy o NIK). W dwóch pozostałych przypadkach uchwały komisji odwoławczych - jak dotychczas - nie zostały zatwierdzone.

3.3.3 Wyniki kontroli dały podstawę do skierowania do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych 11 wniosków o ukaranie, którymi objęto 20 osób.

3.3.4 W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne nadesłanych do czasu opracowania niniejszej informacji kierownicy zarządów dróg poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach dla realizacji wniosków pokontrolnych. Dotychczas zrealizowano 347 wniosków pokontrolnych, 187 wniosków jest w trakcie realizacji i nie zrealizowano 290 wniosków.

Kierownicy skontrolowanych jednostek informowali m.in., że przeprowadzana jest inwentaryzacja reklam w pasie drogowym, w przypadku nielegalnego zajęcia pasa drogowego nakładane są kary pieniężne, wprowadzono dokumentowanie odbiorów po robotach ziemnych w pasie drogowym, przeszkolono personel zajmujący się zarządzaniem drogami.

Do poprawy powinno się przyczynić wydane po zakończeniu kontroli rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji dróg oraz zakresu treści i sposobu ewidencji dróg i obiektów⁵⁷, ponieważ umożliwi zarządom dróg przyspieszenie prac nad ustalaniem granic pasa drogowego.

3.4 Efekty finansowe

Ustalone w wyniku kontroli uszczuplenia dochodów środków specjalnych z powodu nierzetelnego naliczania i egzekwowania opłat oraz kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego wyniosły 53.084 tys. zł. Jak dotychczas podjęto działania mające na celu odzyskanie kwoty 14.312 tys. zł, a odzyskano 1.525 tys. zł. Ten niski stopień odzyskania jest wynikiem niezakończenia procedury odwoławczej. Jak wynika z informacji nadesłanych przez zarządy dróg odwołania od decyzji nakładających opłaty i kary pieniężne złożyło 90% podmiotów, zarzucając zarządom dróg błędną interpretację przepisów ustawy o drogach

⁵⁶ Prezydent Miasta Szczecina, Prezydent Miasta Białą Podlaska, Prezydent Miasta Kielce, Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, Przewodniczący Rady Miasta Świdnica i Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

⁵⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 393.

publicznych. Niektóre ze spraw rozpoznane zostały przez Naczelną Sąd Administracyjny. Dotyczyły one zasadności pobierania opłat za reklamy umieszczone nad pasem drogowym. NSA w uchwałach z dnia 19 czerwca 2000 r. (sygn. uchwał OPK 2/00 i 3/00) rozpatrując odwołania Zakładów Azotowych ANWIL S.A. we Włocławku i Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. we Włocławku (od nałożonych kar pieniężnych w łącznej wysokości 80 tys. zł) stwierdził, że pas drogowy rozciąga się także nad ziemią. Umieszczenie reklamy nad nim, czy też na wiacie przystanku autobusowego jest równoznaczne z umieszczeniem jej w pasie drogowym i wymaga zezwolenia zarządu drogi, w przeciwnym razie grozi kara pieniężna.

Warszawa, dnia 27 lipca 2000 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

z up. Andrzej Witkowski
Wicedyrektor

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, dnia lipca 2000 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 27 lipca 2000 r.