

RJO.L6201-15/19



W wyniku rozpatrzenia petycji w sprawie usuwania skutków zdarzeń drogowych, której przedmiotem jest włączenie przez regionalne izby obrachunkowe do planów i programów kontroli gmin problematyki usuwania skutków zdarzeń drogowych (sprzątnięcia po kolizjach i wypadkach) na drogach będących w zarządzie lub władaniu gmin – co ma przyczynić się do bardziej zgodnego z prawem oraz racjonalnego wydatkowania pieniędzy publicznych oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach gminnych – informuje, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku weźmie pod uwagę poruszoną problematykę w kontrolach gospodarki finansowej gmin. Ewentualne prowadzenie kontroli w tym obszarze musi jednak uwzględnić niżej przywołane uwarunkowania.

Według art. 1 i art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹ kompetencje kontrolne regionalnych izb obrachunkowych obejmują gospodarkę finansową gmin badaną w zakresie realizacji zadań własnych na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Z tak zakreślonych uprawnień wynika, że izby obrachunkowe władne są do kontroli procesów gromadzenia i rozdyponowania środków publicznych, nie są zaś powołane w celu badania bezpieczeństwa na drogach, stanu czystości i porządku w pasie drogowym (w tym czasu usunięcia skutków zdarzeń na drogach), czy też gospodarowania odpadami (m.in. ich zbierania, transportu, przetwarzania) – nie są to zagadnienia mieszczące się w pojęciu gospodarki finansowej. Izby obrachunkowe nie mogą też kwestionować obranego przez gminy sposobu realizacji zadań własnych w przypadku, gdy nie narusza on obowiązujących regulacji prawnych.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.

Jak podkreślono w petycji: *Usunięcie skutków zdarzeń drogowych (kolokwialnie: sprzątanie po kolizjach, wypadkach, innych zdarzeniach drogowych) należy do obowiązków Gminy*. RIO wskazuje, że obowiązki te, zawarte zwłaszcza w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², a także art. 19 ust. 1 i art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³ oraz art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴, wchodzą w zakres zadań publicznych stanowiących zadania własne gmin. Gminy samodzielnie wykonują zadania publiczne, tj. w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; w celu wykonywania tych zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 2 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie zaś z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na zadania własne.

W świetle wskazanych zasadniczych regulacji ustawowych nie jest uprawnione, w ocenie RIO w Białymstoku, generalne klasyfikowanie jako niezgodnych z prawem (w tym naruszających dyscyplinę finansów publicznych) działań gmin polegających na wydatkowaniu środków publicznych na usuwanie skutków zdarzeń na drogach gminnych, czy wykorzystywaniu do tego celu gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodzić się należy z tezą petycji, że co do zasady to sprawca zdarzenia powinien pokrywać koszty sprzątania odpadów z drogi (vide art. 22 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶) oraz że koszty te mogą być pokrywane z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych (w oparciu o przepis art. 34 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁷). Trzeba jednak mieć na względzie, że możliwy jest model realizacji omawianego zadania polegający np. na wydatkowaniu przez gminę środków finansowych na usunięcie skutków zdarzenia, a następnie zgłoszeniu szkody ubezpieczycielowi i uzyskaniu refundacji poniesionych wydatków z polisy sprawcy⁸. Co też wymaga szczególnego podkreślenia, przywołana zasada, iż koszty usuwania skutków zdarzenia drogowego ponosi jego sprawca, może być zrealizowana w sytuacji, gdy gmina posiada wiedzę na temat zdarzenia drogowego oraz na temat ustalonego sprawcy tego zdarzenia. Na zarządców dróg publicznych nie został nałożony obowiązek

² Dz. U. z 2019 r. poz. 506

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 473, ze zm.

⁸ Por. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt IX Ca 866/18

bezpośredniego, nieprzerwanego i kompleksowego monitorowania dróg; nie każde zaistniałe zdarzenie drogowe rodzi też po stronie jego uczestników obowiązek powiadomienia stosownych służb (vide art. 16 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych..., art. 44 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸). W tym stanie rzeczy skonstatować trzeba, że może zaistnieć szereg zdarzeń drogowych (wymagających sprzętania), co do których nie można ustalić ani ich przebiegu i następstw, ani podmiotów odpowiedzialnych. W konsekwencji braku wiedzy na temat konkretnych zdarzeń drogowych nie jest też możliwe przesądzenie czy dane odpady znajdujące się w pasie drogi gminnej stanowią odpady z wypadków w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o odpadach – np. czy zaleganie w pasie drogi kołpaka samochodowego bądź uszkodzonej opony jest wynikiem kolizji drogowej, czy też niedozwolonego pozbycia się wskazanych odpadów. Zauważyć tu należy, że według definicji z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach przez odpady komunalne należy rozumieć nie tylko odpady powstające w gospodarstwach domowych (z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji), ale także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Złożona petycja wydaje się nie odnosić do kwestii ponoszenia wydatków ze środków publicznych celem usuwania skutków takich „nier rejestrowanych” zdarzeń drogowych. Skupia się natomiast – jak należy wnioskować – na organizacji usuwania skutków zdarzeń, w których sprawca szkody został zidentyfikowany i w związku z tym to on będzie ponosił koszty sprzętania drogi.

Reasumując, wskazane w petycji zagadnienie będzie obejmowane badaniem kontrolnym przez RIO w Białymstoku w przypadku stwierdzenia podczas kontroli, iż występują wydatki budżetu gminy, wobec których możliwe będzie ustalenie, że ich celem było sfinansowanie usługi sprzętania dróg po kolizjach lub wypadkach.

PREZES
Regionalny Obywatelski
Ruch
Dariusz Renczyński

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.