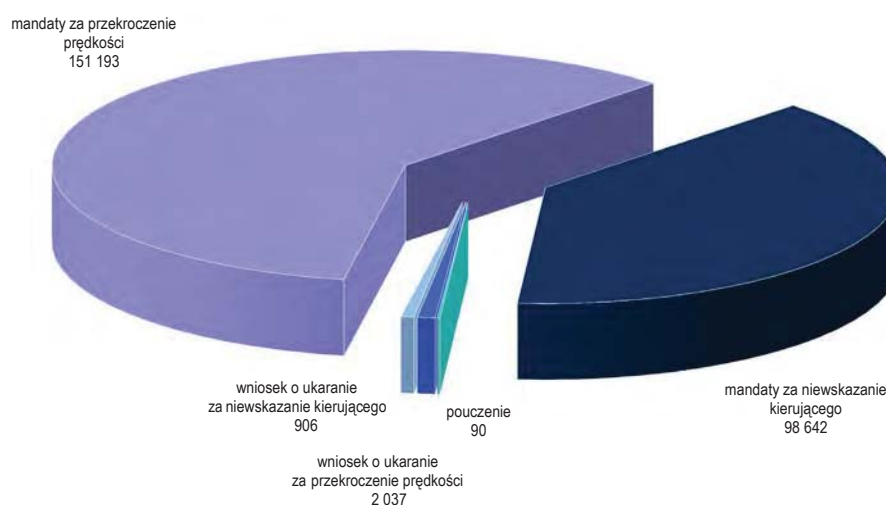


Wykres nr 5
Działania ITD wobec sprawców wykroczeń



Źródło: opracowanie własne NIK

NIK zauważa, że ponad 98 tys. sprawców ujawnionych przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości, tj. blisko 40% wszystkich dotychczas ukaranych, nie zostało ukaranych mandatem za to wykroczenie (tym samym nie dostało też punktów karnych), bo właściciele pojazdów odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli oni informowani przez ITD, która przesyłała im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK, tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz fakt, że przy występującej skali naruszeń, możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, należałoby rozważyć zmianę trybu odpowiedzialności w tym zakresie. NIK wskazuje, że jednym z proponowanych kierunków działań, mogącym rozwiązać problem rozdźwięku pomiędzy automatyzacją systemu a czasochłonnością i skomplikowaniem postępowania w sprawach o wykroczenia, jest przeniesienie odpowiedzialności za ujawniane niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego na grunt procedury administracyjnej. Tryb procedury właściwej w sprawach o wykroczenia, mając niewątpliwy walor zapewnienia gwarancji proceduralnych, charakteryzuje się cechami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy. Doświadczenia GITD, a także innych krajów, wskazują, że tryb ten nie przystaje do skali rejestrowanych naruszeń wykroczeń drogowych – ustalenie sprawcy jest procesem długotrwałym, a często także niewykonalnym w praktyce. W istocie prowadzi do karania na skalę masową właściciela pojazdu za odmowę wskazania kierującego, a nie sprawcy, za niestosowanie się do ograniczeń prędkości. Kwestia ta została szerzej omówiona na str. 14 i 51 Informacji.

W wyniku analizy danych dotyczących procedowania przez GITD, w okresie objętym kontrolą, w sprawie ujawnionych naruszeń przepisów ruchu drogowego ustalono, że na poszczególnych etapach realizacji ww. spraw występowały zaległości w postaci skumulowanej liczby czynności pozostałych do wykonania⁷⁰, co skutkowało m.in. stałym wzrostem liczby spraw niezakończonych.

⁷⁰ Np. w okresach 1 kwietnia 2012 r. – 30 czerwca 2012 r. oraz 1 października 2012 r. – 31 grudnia 2012 r. liczba wykonanych zdjęć wyniosła odpowiednio 303 640 oraz 611 906, z czego tylko 129 263 i 463 036 zostało w podanych okresach wgrane do systemu informatycznego CANARD. Dowody stwierdzonych wykroczeń były wgrywane do systemu informatycznego dopiero w kolejnych kwartałach.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. liczba spraw otwartych wyniosła 433 842, podczas gdy na koniec wcześniejszych kwartałów wynosiła ona: 280 360 – 30 marca 2013 r., 166 887 – 31 grudnia 2012 r., 61 377 – 30 września 2012 r., 10 575 – 30 czerwca 2012 r. Z łącznej liczby spraw otwartych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.) najwięcej, tj. 271 317 znajdowało się na etapie korespondencji z obywatelami (wysyłanie wezwań, analiza odpowiedzi, przesyłanie monitów i ustalanie kierujących pojazdami w chwili wykroczenia).

W przypadku prowadzonych przez GITD spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego stwierdzono również przypadki, w których poszczególne czynności nie zostały zrealizowane w terminach wynikających z przepisów art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń. Wg stanu na dzień 17 września 2013 r., z powodu przekroczenia terminów 180 i 90 dni od daty ujawnienia naruszeń (w przypadku wykroczeń określonych odpowiednio w art. 92a oraz 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) GITD nie nałożył 72 337 mandatów karnych o szacunkowej wartości 19 433,6 tys. zł. Do sądów skierowano 222 z ww. spraw a odnośnie 61 122 spraw prowadzone były dalsze czynności mające na celu skierowanie do sądu wniosków o ukaranie⁷¹. W przypadku 11 115 spraw o szacunkowej wartości grzywien wynoszącej 2 555,9 tys. zł, stwierdzono natomiast, że z powodu przekroczenia jednego roku od daty popełnienia wykroczeń, upłynął termin ich karalności, w związku z czym przedmiotowe postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji karnej w postaci mandatu lub punktów⁷².

Przyczynami powstających zaległości w procedowaniu spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami były w szczególności:

- niewystarczające zasoby kadrowe CANARD, w tym w szczególności Wydziału Postępowania;
- wzrost liczby ujawnianych wykroczeń wynikający z rozbudowy systemu i uruchamiania nowych urządzeń rejestrujących⁷³ oraz lepsza jakość zdjęć wykonywanych przez instalowane od 2012 r. urządzenia nowej generacji;
- stosowana przez sprawców wykroczeń praktyka celowego wydłużania postępowań, polegająca np. na: udzielaniu odpowiedzi z opóźnieniem, ignorowaniu pism GITD, wskazywaniu kolejnych osób jako kierujących pojazdem, przesyłaniu korespondencji nietypowej, zawierającej różne pytania i żądania pod adresem GITD;
- prowadzenie (w pierwszym okresie funkcjonowania CANARD) dokumentacji postępowań w formie papierowej bez zastosowania narzędzi informatycznych oraz brak powierzchni biurowej i niezbędnej liczby sprzętu komputerowego;
- brak pełnego wdrożenia docelowego systemu teleinformatycznego CANARD (planowany na 23 maja 2014 r.) oraz tymczasowe wykorzystywanie dwóch innych aplikacji nie posiadających wszystkich wymaganych funkcjonalności;
- okresowe wahania liczby ujawnianych wykroczeń polegające np. na dużym wzroście liczby spraw do procedowania w okresie letnim, co wynika z lepszych warunków pogodowych i jakości zdjęć.

⁷¹ W piśmie z dnia 9 września 2013 r. (znak: CAN.116.22.2013.0254) skierowanym do Dyrektora Generalnego GITD, Dyrektor CANARD wskazał, że aktualny stan kadrowy pozwala na „przeprocesowanie” tylko ok. 1% spraw, w przypadku których upłynął termin nałożenia mandatów i które powinny zostać skierowane do sądu.

⁷² Przedstawione dane liczbowe dotyczą spraw procedowanych w systemie FET Traffic i w Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z wykorzystywanych przez GITD systemów – GdŻ nie zapewniał możliwości raportowania w tym zakresie.

⁷³ Obowiązek rozbudowy systemu do docelowej liczby 478 urządzeń rejestrujących wynika w szczególności z umowy o dofinansowanie projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Ustalono, że GITD informował organ nadrzędny (Ministra TBiGM) o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procesu procedowania ujawnionych wykroczeń. Informacje o powstających zaległościach oraz o konsekwencjach w postaci niewykonanych dochodów budżetu państwa były również przekazywane do Ministerstwa Finansów, w związku z prowadzoną korespondencją dotyczącą uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie zwiększenia zatrudnienia w CANARD. GITD podejmował również systematyczne działania (zarówno w formie docelowych rozwiązań, jak i działań tymczasowych) mające na celu zmniejszenie liczby zaległości oraz zapewnienie bieżącego i zgodnego z terminami właściwych ustaw procedowania spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami, w szczególności:

- podejmowano działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia CANARD;
- oddelegowano z innych komórek organizacyjnych GITD 38 pracowników na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2013 r. do Wydziału Postępowań CANARD oraz dokonano wewnętrznych przesunięć pracowników CANARD w celu zwiększenia liczby osób prowadzących postępowania w sprawach ujawnionych wykroczeń;
- podpisano umowę nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców⁷⁴, na podstawie której zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia;
- wdrożono do wykorzystania dwa kolejne, tymczasowe systemy informatyczne oraz prowadzono prace nad zdefiniowaniem funkcjonalności i wdrożeniem docelowego systemu teleinformatycznego CANARD zapewniającego maksymalną automatyzację procesu obsługi wykroczeń.

W efekcie oddelegowania od dnia 1 lipca 2013 r. pracowników z innych komórek organizacyjnych GI, wg stanu na dzień 6 września 2013 r., odnotowano wzrost czynności zrealizowanych na poszczególnych etapach procedowania spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego⁷⁵. Jednocześnie, wzrost liczby spraw procedowanych przez Wydział Postępowań skutkowało zwiększeniem liczby zapytań ze strony obywateli kierowanych w formie e-mail (ponad 500%), telefonicznej (około 300%) oraz osobistych wizyt petentów (ponad 200%) obsługiwanych przez Wydział Ogólny CANARD. W związku z powyższym w CANARD opracowane zostały alternatywne scenariusze wzmocnienia Wydziału Ogólnego obejmujące m.in. zwiększenie liczby etatów/oddelegowanie 12 pracowników lub zlecenie zadań związanych z obsługą telefoniczną podmiotowi zewnętrznemu.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. łączna kwota dochodów wykonanych przez GITD z tytułu działalności CANARD⁷⁶ wyniosła 62 287 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą wykonano dochody w wysokości:

⁷⁴ W składzie: Poczta Polska S.A., Polska Telefonii Komórkowa – Centertel Sp. z o.o., Itella Information Sp. z o.o.

⁷⁵ 468 988 spraw niezakończonych wg stanu na dzień 6 września 2013 r.

⁷⁶ Dane liczbowe dot. dochodów zostały przedstawione w oparciu o materiały przekazane przez Biuro Finansowo-Gospodarcze (BFG) GITD. W związku z faktem, że w BFG nie była prowadzona ewidencja analityczna w rozbiciu na poszczególne artykuły Kodeksu wykroczeń, przedstawiona kwota zawiera zarówno dochody wykonane z tytułu mandatów nałożonych przez GITD za przekroczenia dozwolonej prędkości, jak i mandaty nałożone w związku z prowadzonymi kontrolami ruchu drogowego (tj. za inne naruszenia przepisów ruchu drogowego).

- w 2011 r. – 78,9 tys. zł, stanowiącej 18,5% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
- w 2012 r. – 25 981,3 tys. zł, stanowiącej 66,8% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
- w pierwszej połowie 2013 r. – 36 305,7 tys. zł, tj. 81,1% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD.

Zaległości pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. oraz wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosły odpowiednio 13 437,7 tys. zł oraz 19 725 tys. zł.

Wg stanu na dzień 4 września 2013 r. w ramach windykacji zaległości powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów nałożonych przez CANARD, w GI wystawiono 17 401 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4 827,2 tys. zł, co stanowiło 24,5% kwoty zaległości pozostałych na koniec okresu objętego kontrolą. Stwierdzono również, że w dalszym ciągu wystawiane są tytuły wykonawcze w stosunku do zaległości za lata 2011–2012 (wg stanu na dzień 4 września 2013 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 4 384,4 tys. zł, co stanowi 32,6% łącznej kwoty zaległości na koniec 2012 r. – 13 437,7 tys. zł).

Przekazywanie przez GITD do Policji informacji o nałożeniu mandatu karnego skutkującego nałożeniem na kierowców punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego

GITD nałożył 151 193 mandaty karne za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń, w przypadku których dodatkową sankcją było nałożenie na kierujących pojazdami punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5⁷⁷) na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego⁷⁸. Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłał do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych. W wyniku badania próby 87 378⁷⁹ zawiadomień przekazanych przez GITD w okresie objętym kontrolą ustalono, iż:

- średni czas upływający od daty wystawienia mandatu do przekazania karty MRD-5 do Policji wynosił 54 dni robocze;
- 3 zawiadomienia przekazano w terminie do 7 dni roboczych od wystawienia mandatu;
- 29 610 (34%) zawiadomień przekazano w terminie wynoszącym od 7 do 30 dni roboczych od wystawiania mandatu;
- 57 765 (66%) zawiadomień przekazano w terminie powyżej 30 dni roboczych od wystawiania mandatu (w tym 8 411, tj. 10% zawiadomień przekazano w terminie od 100 do 200 dni roboczych od wystawienia mandatu oraz 719, tj. 1% w terminie przekraczającym 200 dni roboczych od wystawienia mandatu).

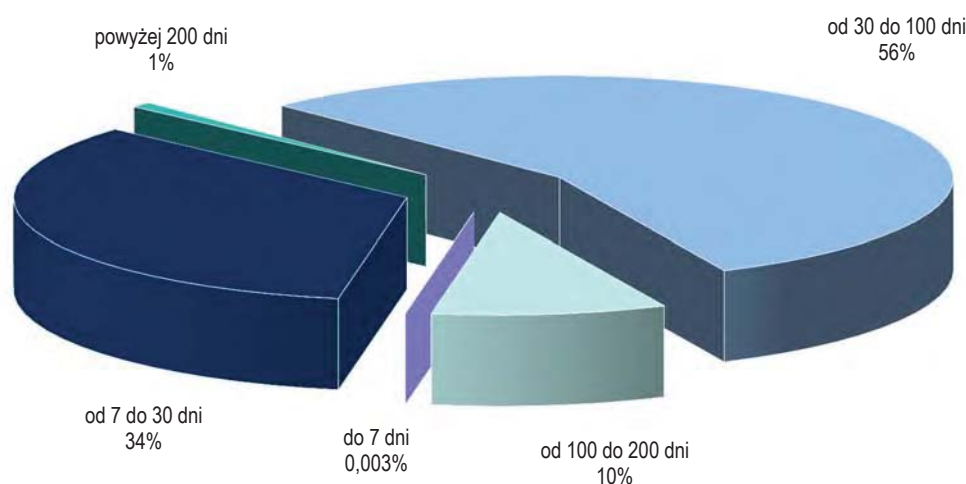
⁷⁷ Obecnie PRD-5.

⁷⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 488. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, przedmiotowy obowiązek był określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998 ze zm.).

⁷⁹ Badaniem objęto wszystkie karty rejestracyjne przekazane wg stanu na dzień 4 lipca 2013 r., które zostały wygenerowane z wykorzystaniem systemów informatycznych GITD.

Największe opóźnienia w przekazywaniu danych o nałożonych mandatach i punktach miały miejsce w 2012 r. (średnio 85 dni roboczych), natomiast w 2013 r., pomimo wzrostu ilości spraw procedowanych przez GITD terminowość przekazywania informacji do Policji uległa poprawie i wyniosła średnio 29 dni roboczych.

Wykres nr 6
Terminy wysyłania kart Mrd-5



Źródło: opracowanie własne NIK

Ustalono, że z inicjatywy GITD prowadzone były konsultacje z przedstawicielami Komendy Głównej Policji, mające na celu określenie warunków technicznych przekazywania kart MRD-5 do Policji w formie elektronicznej (tj. na informatycznym nośniku danych lub w drodze teletransmisji). Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, GITD nie uzyskała oficjalnego stanowiska KGP w przedmiotowej kwestii.

Kierowanie przez GITD wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. GITD skierował do sądów 906 wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, tj. odmowy wskazania kierującego pojazdem w momencie popełnienia wykroczenia. W przypadku 141 z ww. spraw (16%) sądy odmówiły rozpatrzenia wniosków wskazując, że Główny Inspektor Transportu Drogowego nie jest podmiotem uprawnionym do kierowania wniosków o ukaranie i występowania z oskarżeniem w sprawach wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. W stosunku do ww. orzeczeń GITD złożył 95 zażaleń, z których 44 zostały rozpatrzone pozytywnie, natomiast w 51 przypadkach sądy utrzymały pierwotne postanowienia.

GITD poinformował organ nadrzędny – Ministra TBiGM o problemach związanych z niejednorodnym orzecznictwem sądów dotyczącym legitymacji procesowej GITD w zakresie spraw wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń oraz przygotował pismo do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał m.in. na niejednoznaczność przepisów obowiązujących w tym zakresie oraz na właściwość Ministra TBiGM do zainicjowania zmian przepisów prawa, umożliwiających precyzyjne ustalenie kompetencji ITD w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia.

Z informacji udzielonej NIK przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, iż problemy i wątpliwości dotyczące zakresu kompetencji i zadań realizowanych przez GITD, wynikające z rozbieżności stanowisk sądów w sprawach, w których występuje Główny Inspektor Transportu Drogowego, opinii i stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, wykraczają poza kwestie dotyczące doprecyzowania kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawach o wykroczenia. W Ministerstwie TBiGM zgromadzono i przeanalizowano szereg materiałów i dokumentów obejmujących działania Inspekcji Transportu Drogowego. Prowadzone prace zmierzają do znalezienia takiego rozwiązania i takiej konstrukcji prawnej, które umożliwią skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów w ruchu drogowym. Przedmiotowe działania, w opinii MTBiGM, mają na celu zidentyfikowanie obszarów, w których niezbędne jest wprowadzenie zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz stworzenie przede wszystkim skutecznego systemu odpowiedzialności za naruszenia przepisów dotyczących ograniczenia prędkości. W następstwie dokonanych ustaleń zostaną przygotowane stosowne zmiany przepisów likwidujące zidentyfikowane luki prawne w zakresie kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

3.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

W GI opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj. w obszarze, w którym dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze wymagane na podstawie art. 129g ust. 5⁸⁰ ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przedmiotowe wzory oparto o przepisy regulujące kwestie postępowania w sprawach o wykroczenia, tj.: ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁸¹, ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r.⁸² i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r.⁸³ w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Pierwotny wzór formularzy (przyjęty w lipcu 2011 r.) ulegał w toku bieżącej działalności CANARD modyfikacjom i zmianom, które wynikały m.in. z doświadczeń w zakresie korespondencji prowadzonej z obywatelami oraz z potrzeby dostosowania formularzy do budowanego systemu informatycznego.

W GI wdrożono również wewnętrzne regulacje w obszarze wymienionym w art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. w zakresie warunków technicznych oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów. Przedmiotowe procedury zostały zawarte w obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach Kierownictwa GI dotyczących:

- zasad przetwarzania danych osobowych oraz zasad dotyczących kont użytkowników sprzętu komputerowego i systemu teleinformatycznego;
- Polityki bezpieczeństwa informacji oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych;

⁸⁰ Minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem sprawiedliwości, uwzględniając zakres niezbędnych danych oraz konieczność zapewnienia jednolitości dokumentów, powinien określić w drodze rozporządzenia wzory dokumentów stosowanych przez GITD w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

⁸¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

⁸² Dz. U. z 2002 r., Nr 236, poz. 1998 ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

- instrukcji kancelaryjnej GI;
- Wytycznych w sprawie pobierania danych ze stacjonarnych urzędzeń rejestrujących i przekazywania do Systemu Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

Ponadto, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urzędzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, w GI została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI ustalono, że zgrywanie danych ze stacjonarnych urzędzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie było dokonywane zgodnie z opracowanymi w tym zakresie wytycznymi, tj. z wykorzystaniem szyfrowanych nośników danych.

3.2.4. Inne ustalenia

Struktura organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w strukturze GI zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GI określonego w zarządzeniu nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r.⁸⁴. W poszczególnych delegaturach funkcjonowały tylko Wydziały: Elektronicznego Poboru Opłat oraz Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, natomiast nie wyodrębniono pozostałych komórek organizacyjnych wymienionych w § 26 ust. 2 ww. zarządzenia⁸⁵ oraz nie powołano naczelników delegatur, o których mowa w art. 52 ust. 1b utd. Ustalono, że przyczyną niedostosowania struktury delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejścia przez delegatury terenowe GI zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.⁸⁶.

W ocenie NIK równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GI jest niecelowe oraz ekonomicznie nieuzasadnione. Ujednoczenie struktur ITD (np. poprzez przejście zadań WITD przez delegatury terenowe zgodnie z założeniami obowiązującego regulaminu organizacyjnego GI) mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość dyslokowania oraz zarządzania siłami i środkami ITD w poszczególnych rejonach kraju oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur⁸⁷.

NIK ustaliła, iż Główny Inspektor Transportu Drogowego od 2011 r. zwracał uwagę na problemy dotyczące sprawnego, ekonomicznego oraz skutecznego zarządzania ITD. Zdaniem NIK, przejawem

⁸⁴ Dz. Urz. MTBiGM poz. 83. Przedmiotowe zarządzenie obowiązuje od dnia 20 listopada 2012 r.

⁸⁵ Wydział Kontroli Inspekcyjnej, Wydział Prawny, Wydział Administracyjny, Wydział Gospodarki Finansowej, Wieloosobowe Samodzielne Stanowisko do spraw Informatyki, zespoły terenowe.

⁸⁶ Likwidacja WITD i przejście ich zadań przez delegatury terenowe GITD skutkowałaby koniecznością przeniesienia środków finansowych na utrzymanie tych podmiotów ujmowanych dotychczas w części 85 budżetu państwa Budżety Wojewodów, do części 39 Transport – Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

⁸⁷ Z szacunków GITD wynika, że ujednoczenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6–7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych.

podjętych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, działań naprawczych jest złożony projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw⁸⁸.

Postulowane w projekcie rozwiązanie zakłada likwidację dualizmu struktur poprzez ich redukcję, tj. likwidację 16 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego i przeniesienie wszystkich zadań i kompetencji kontrolnych do już funkcjonujących 10 delegatur terenowych GI. Według ustaleń NIK projekt przedmiotowej ustawy został zgłoszony przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 21 maja 2012 r. Projekt znajduje się na etapie procedowania w Rządowym Centrum Legislacji (aktualny etap, na którym trwają prace – Komitet Stały Rady Ministrów – protokół ustaleń nr 6/2013 z dnia 11 lutego 2013 r.)⁸⁹.

Stan zatrudnienia pracowników GI obsługujących system nadzoru nad ruchem drogowym

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób⁹⁰ (w tym 89 osób w CANARD i 111 w delegaturach)⁹¹ i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁹². Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*⁹³.

Ustalono, iż od początku 2013 r. Kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GI, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministra TBiGM) oraz Ministra Finansów o zwiększenie do założonego poziomu (300) stanu etatowego CANARD z uwagi na rozwój systemu, zwiększającą się liczbę urzędów rejestrujących, a tym samym rosnący wolumen spraw do załatwienia. W uzasadnieniu przedstawiano dane dotyczące liczby ujawnianych wykroczeń, liczby zaległości oraz liczby roboczogodzin potrzebnych do nadania biegu wszystkim sprawom w związku z ujawnionymi wykroczeniami. Przedmiotowe wnioski były negatywnie rozpatrywane przez Ministra Finansów. W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2013 r. Podsekretarz Stanu w MF wskazała m.in. że: *Należy (...) z satysfakcją stwierdzić, że wejście w życie przepisów ustawy fotoradarowej, a w konsekwencji wdrożenie systemu automatycznej kontroli prędkości, spełniło swą zasadniczą rolę - wzrostu bezpieczeństwa na drogach oraz przeciwdziałania zjawisku naruszania przepisów ruchu drogowego. (...) stan osobowy Centrum, tj. 210 osób – wydaje się na chwilę obecną wystarczający do prawidłowej realizacji nałożonych zadań i prowadzenia bieżących spraw przypisanych ww. komórce.(...).*

Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w CANARD (40 osób od 1 listopada 2013 r. i 10 osób od 1 grudnia 2013 r.) została podjęta przez MF dopiero w dniu 15 października 2013 r. i nie obejmowała pełnej liczby etatów wskazanej w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

⁸⁸ Projekt z dnia 12 listopada 2012 r. w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UA 19.

⁸⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/45287/katalog/45316>

⁹⁰ Ponadto zawarto jedną umowę o dzieło.

⁹¹ W latach 2011 i 2012 przeciętne zatrudnienie pracowników realizujących ww. zadania wynosiło odpowiednio 101 i 206 osób.

⁹² Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

⁹³ Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169).

Z uwagi na zwłokę w uruchomieniu środków z rezerwy celowej, Dyrektor Generalny GI zdecydował o tymczasowym oddelegowaniu do CANARD, w okresie do 1 lipca do 30 września 2013 r., 38 pracowników zatrudnionych w innych komórkach organizacyjnych GI. Dokonano również czasowego przeniesienia do Wydziału Postępowań 12 pracowników z innych Wydziałów CANARD. Opisane działania miały na celu ograniczenie zaległości i zapewnienie, w miarę posiadanych zasobów, bieżącego procedowania w sprawach ujawnionych wykroczeń.

Audyt i kontrola wewnętrzna realizacji zadań GI związanych z fotoradarami

W okresie objętym kontrolą, obszar poddany niniejszej kontroli NIK nie był w GI objęty audytem, ani też czynnościami kontrolnymi w ramach instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. W planie audytu wewnętrznego na rok 2013 ujęte zostało zadanie audytowe z obszaru *Nadzór nad ruchem drogowym* pt. *Prowadzenie czynności wyjaśniających i przygotowywanie wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia ujawniane za pomocą urządzeń rejestrujących*. Planowany termin realizacji ww. zadania to III/IV kwartał 2013 r.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., do GITD wpłynęło 77 skarg związanych z realizowanymi przez ten podmiot zadaniami dotyczącymi ujawniania za pomocą urządzeń rejestrujących wykroczeń w zakresie przekraczania limitów prędkości. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich ww. spraw, nie stwierdzono przypadków rozpatrywania skarg w sposób naruszający przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁴. Ustalono natomiast, że trzy skargi dotyczyły opieszałości działania GITD, tj. nienałożenia mandatów karnych, pomimo złożenia przez obywateli oświadczeń o przyjęciu grzywien za popełnione wykroczenia. Z dokumentacji ww. spraw wynika, że przyczyną nienałożenia mandatów był brak możliwości terminowego procedowania przez CANARD w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń. Ze względu na zaistniałą sytuację, we wszystkich trzech ww. przypadkach, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹⁵, w stosunku do sprawców czynów ograniczono się do zastosowania pouczenia.

Usterki, uszkodzenia lub niesprawności urządzeń rejestrujących

W okresie objętym kontrolą wystąpiło łącznie 639 przypadków usterek, uszkodzeń lub niesprawności urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) skutkujących przerwą w pracy tych urządzeń, w tym 78 uszkodzeń spowodowanych aktami wandalizmu (m. in. podpalenia, kradzieże, włamania, zamalowanie obiektywu). Wynikające z ww. zdarzeń przerwy w pracy fotoradarów wynosiły od jednego dnia do kilku miesięcy, a w 13 przypadkach wystąpiła szkoda całkowita. Na naprawę uszkodzeń powstałych w wyniku aktów wandalizmu wydatkowano łącznie 465 tys. zł. Dziewięć przypadków uszkodzeń urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) nastąpiło w wyniku kolizji drogowych.

⁹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

Zdjęcie nr 3

Uszkodzony maszt w miejscowości Nowe Miasteczko (woj. lubuskie)

*Źródło: materiały kontrolne NIK***Wykorzystanie nieoznakowanych pojazdów służbowych GI**

Inspekcja Transportu Drogowego jest uprawniona do kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu m.in. zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących (art.129a ust.1 pkt 3 lit. b ustawy Prawo o ruchu drogowym). NIK zwraca uwagę, iż w ustawie o transporcie drogowym nie określono zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

Kwestie dot. oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji zostały, zgodnie z upoważnieniem ustawowym (art. 69 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym) określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego⁹⁶. W § 9 ww. rozporządzenia określono wzór oznakowania pojazdów służbowych ITD, ale jednocześnie w jego ust. 4 wprowadzony został przepis dopuszczający użycie pojazdów niespełniających warunków oznakowania (tzw. pojazdów nieoznakowanych) do celów służbowych w wyjątkowych przypadkach.

⁹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 402.

Zdjęcie nr 4

Pojazd służbowy GITD z zamontowanym urządzeniem rejestrującym



Źródło: GITD

GITD dysponuje 29 pojazdami wyposażonymi w mobilne urządzenia rejestrujące, w tym 22 pojazdami uprzywilejowanymi oraz 7 pojazdami technicznymi⁹⁷. Pojazdy te są wykorzystywane przez CANARD oraz delegatury terenowe GI. Działania pojazdów wyposażonych w mobilne urządzenia rejestrujące prowadzone są w godzinach 6.00–14.00 i 14.00–22.00. Średni miesięczny czas pracy⁹⁸ tych pojazdów wynosił około 1600 godzin, rejestrując 246 081 naruszeń przepisów ruchu drogowego (ok 10% wszystkich zarejestrowanych przez będące w dyspozycji GITD urządzenia rejestrujące). Kontrola wykazała, iż przedmiotowe pojazdy są wykorzystywane w wytypowanych i uzgodnionych z jednostkami Policji punktach kontroli. Powyższe punkty kontrolne typowane były w miejscach, które z różnych przyczyn (technicznych, długotrwałości montażu stacjonarnych urządzeń rejestrujących) nie mogły być objęte nadzorem urządzeń stacjonarnych. Zaznaczyć przy tym należy, że stosowanie tego przepisu, zgodnie z jego treścią, może mieć miejsce tylko i wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

3.3 Propozycje zmian

Jak wskazano w Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020⁹⁹, Polska należy do państw o najwyższej liczbie ofiar wypadków drogowych w Europie. W latach 2002–2011 wypadki drogowe pochłonęły życie ponad 51 tysięcy osób, a dalsze ok 596 tysięcy osób zostało rannych. Choć dostrzec można pozytywny trend zmniejszania się ww. liczb w ciągu tej dekady (liczba zabitych w 2011 r. zmniejszyła się o 28%, a liczba wypadków o 26% w stosunku do roku 2002), to Polska nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁹⁷ Wg stanu na dzień 31 października 2013 r.

⁹⁸ W okresie od wprowadzenia do służby do października 2013 r.

⁹⁹ Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 Praca zbiorowa pod redakcją Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) Warszawa 2013 r.

Wskazany Program zwraca uwagę, że „prędkość jest kluczowym czynnikiem wpływającym na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadków drogowych i skalę ich skutków”. Dostrzega się przy tym powszechny charakter zjawiska przekraczania dozwolonej prędkości w Polsce (obejmujące blisko połowę kierowców), a niemal co trzeci wypadek, którego skutkiem są ofiary śmiertelne jest wynikiem nadmiernej prędkości, bądź jej niedostosowania do warunków drogowych. Program wskazuje na potrzebę usprawnienia systemu zarządzania prędkością, którego częścią jest wymuszenie stosowania się kierujących do obowiązujących ograniczeń prędkości m.in. przy wykorzystaniu automatyzacji nadzoru nad ruchem. Do podstawowych warunków wpływających na skuteczną realizację działań związanych z zapewnieniem bezpiecznej prędkości Program zalicza potrzebę nowelizacji aktów prawnych odnoszących się do prędkości w ruchu drogowym, w tym modyfikacji trybu karania naruszeń istniejących ograniczeń prędkości, jak również prowadzenie badań i wymianę doświadczeń, w tym ocenę skuteczności zastosowanych rozwiązań i środków.

Ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego powodowanych przez nadmierną prędkość znajduje również odzwierciedlenie w analizach Banku Światowego. Jak wskazuje ta organizacja w raporcie pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*¹⁰⁰ przekraczanie dozwolonej prędkości jest od dawna uznawane za kluczowy czynnik prowadzący do tragicznych wypadków drogowych, powołując się przy tym na wyniki badań i analiz wykonywanych przez takie organizacje jak: Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) czy OECD. Z badań przywołanych we wskazanym raporcie wynika, że zastosowanie fotoradarów poprawiło stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie jednak, wśród identyfikowanych przez Bank Światowy głównych przyczyn wypadków w Polsce wskazuje się brak skutecznego nadzoru nad ograniczeniami prędkości skutkujący stosunkowo dużą liczbą kierowców przekraczających dozwoloną prędkość. Zwraca się przy tym uwagę na rozdźwięk pomiędzy negatywnym przekazem medialnym a wysokim poparciem dla fotoradarów w poszczególnych społecznościach np. w USA, Australii i Wielkiej Brytanii. Wśród formułowanych w raporcie wniosków wskazuje się, że lepszy nadzór nad prędkością uzyskany za pomocą zmniejszenia limitów prędkości i egzekwowania ich przestrzegania, przyniesie duże i bardzo szybkie korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i będzie stanowić uzupełnienie programu modernizacji infrastruktury.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań (mających na celu zwiększenie skuteczności automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym) w następujących obszarach:

- ♦ **skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych;**
- ♦ **tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości;**
- ♦ **dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących;**
- ♦ **działania profilaktyczne (edukacyjne).**

¹⁰⁰ Raport opublikowany na stronie internetowej Banku Światowego pod adresem: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/18086434/country-report-poland-road-safety-management-capacity-review-raport-koncowy-przeglad-potencjalu-w-zakresie-zarządzania-bezpieczeństwem-drogowym-w-polsce>

Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

Istotnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie skutecznego mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności zagranicznych sprawców naruszeń drogowych ujawnianych przy pomocy automatycznych systemów rejestracji. Problem ten dostrzeżony został już w raporcie końcowym projektu ESCAPE¹⁰¹ w 2003 r., gdzie wskazuje się na wyniki badań sygnalizujące trudności związane zarówno z identyfikacją sprawców, jak i egzekwowaniem ich odpowiedzialności, w przypadkach rejestracji pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju popełnienia wykroczenia. W warunkach polskich, problem ten przybiera charakter dwojaki. Z jednej strony, GITD identyfikował, w swojej praktyce, problem wskazywania, przez wzywanych właścicieli pojazdów zarejestrowanych w ramach automatycznego systemu rejestracji naruszeń, cudzoziemców jako osób, które miały w danym okresie prowadzić pojazd. Ponadto, wśród identyfikowanych naruszeń występują przypadki, gdy czyn ten popełniany jest przy użyciu pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju. Warto przy tym podkreślić, że zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urzędzeń rejestrujących (41 % liczby wszystkich odrzuconych zapisów). Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców¹⁰² mandatów karnych kredytowanych¹⁰³, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

Przyjęcie, na poziomie Unii Europejskiej, przepisów ustanawiających procedury wymiany informacji¹⁰⁴ powinno przyczynić się do stopniowego rozwiązania ww. problemu w zakresie identyfikacji sprawców naruszeń określonych przepisów ruchu drogowego, w tym przekroczenia dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do czerwonego sygnału świetlnego, popełnionych przy wykorzystaniu pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich UE. Przyjęte przepisy zobowiązały państwa członkowskie do wdrożenia systemu automatycznej, transgranicznej wymiany informacji w zakresie danych rejestracyjnych pojazdów oraz danych właścicieli lub posiadaczy pojazdów w przypadkach odnotowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego w państwie członkowskim innym niż państwo rejestracji pojazdu. Zgodnie z przyjętą w tych przepisach procedurą, dostęp uprawnionych organów krajowych do informacji będzie odbywał się za pośrednictwem krajowego punktu kontaktowego. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia ww. systemu w terminie do dnia 7 listopada 2013 r. W chwili sporządzenia niniejszej informacji, w Polsce trwał proces legislacyjny mający na celu realizację ww. obowiązku¹⁰⁵. Warto przy tym zauważyć także, iż projekt ustawy mający na celu transpozycję omawianych

¹⁰¹ Projekt realizowany przez konsorcjum ESCAPE. Koordynatorzy projektu: Technical Research Centre of Finland (VTT), Communities and Infrastructure. Instytucje partnerskie w ramach projektu: Bundesanstalt für Strassenwesen (BASt), Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Kuratorium für Verkehrssicherheit (KfV), Institute for Road Safety Research (SWOV), The Institute of Traffic Planning and Traffic Engineering (TUW-IVV), Institute of Transport Economics (TØI), University of Groningen (RUG), Transport Research Laboratory (TRL), Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), Aristotle University of Thessaloniki (AUTH) Centrum Dopravního Vyzkumu S.A. (CDV).

¹⁰² Słowo „cudzoziemiec” jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

¹⁰³ Zgodnie z art. 98 § 3 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, mandatem karnym kredytowanym nie może być nałożona grzywna wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

¹⁰⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2001 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

¹⁰⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.

przepisów prawa UE przewiduje m.in. wprowadzenie zmiany do ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, poprzez wprowadzenie nowego przepisu przewidującego możliwość nakładania mandatu karnego kredytowanego również wobec osoby, o której mowa w § 2 art. 98 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu), będącej „obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.”¹⁰⁶ Jednocześnie jednak, nierozwiązany pozostaje problem egzekwowania odpowiedzialności w związku z rejestracją naruszenia przepisów ruchu drogowego przy wykorzystaniu pojazdu zarejestrowanego w państwach spoza Unii Europejskiej i egzekwowania odpowiedzialności wobec sprawców naruszeń pochodzących z tych państw. W świetle powyższego NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania naruszeń rejestrowanych w systemie automatycznym wobec ww. sprawców. NIK wskazuje przy tym, że efekt ten może być osiągnięty poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych, pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji nałożenie mandatu karnego (gotówkowego). Zdaniem NIK, analizie poddać należy podjęcie następujących działań: zlokalizowanie na przejściach granicznych z Rosją, Białorusią i Ukrainą stanowisk kontrolnych gdzie wyznaczeni pracownicy GI, mający dostęp do Systemu Centralnego CANARD, mogliby weryfikować czy, dla danego pojazdu, który jest odprawiany na przejściu granicznym, nie zarejestrowano wykroczenia z wykorzystaniem stacjonarnego lub mobilnego urządzenia rejestrującego. W przypadku pozytywnej identyfikacji na kierowcę pojazdu nakładany byłby mandat gotówkowy zgodnie z obowiązującym prawem przez uprawnionego pracownika GI. W ocenie NIK, przyjęcie powyższego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zasobów GI dedykowanych tylko do realizacji takich działań oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, logistycznego i informatycznego w rejonie przejść granicznych. Zdaniem NIK, alternatywnym rozwiązaniem może być nadanie stosownych upoważnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (SG) lub Służby Celnej (SC) do Systemu CANARD, gdzie wstępnie przetworzone dane (odczytane poprawnie nr rejestracyjne i zdjęcia dokumentujące wykroczenia) byłyby udostępniane SG i SC, których funkcjonariusze mogliby samodzielnie weryfikować pojawiające się na przejściu pojazdy i nakładać grzywny w drodze mandatu w oparciu o posiadane uprawnienia ustawowe. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby przeprowadzenia zmian ustawowych nadających służbom kontroli granicznej lub celnej uprawnienia do nakładania kar przy wykorzystaniu danych zarejestrowanych przez CANARD. Ponadto w przypadku przekazania obowiązku sprawdzania i nakładania grzywnien w drodze mandatu przez SG lub przez SC należy dokładnie przeanalizować możliwości realizacji zadań przez te służby w kontekście zobowiązań dot. czasu w jakim obowiązane są dokonywać odpraw na przejściach granicznych zgodnie z obowiązującym prawem oraz umowami bilateralnymi o ruchu granicznym.

¹⁰⁶ Art.5 pkt 2 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.

Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości.

W polskim systemie prawnym czyny polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jak również niestosowaniu się do sygnałów świetlnych są wykroczeniami. Taka klasyfikacja powoduje, że odpowiedzialność ich sprawców jest egzekwowana w ramach procedury określonej w ustawie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Z perspektywy egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy, tryb ten charakteryzuje się rozwiązaniami mającymi zarówno zalety, jak i wady. Niewątpliwie do największych atutów tego mechanizmu należą gwarancje proceduralne, jakie niesie on za sobą w toku postępowania o stwierdzenie sprawcy, przypisanie winy oraz wymierzenia kary. Jak podkreśla Rada Legislacyjna „szeroko rozumiana procedura karna (w tym wykroczeniowa) gwarantuje: rozpoznanie sprawy przez niezawisły sąd, prawo do obrony oraz rozdzielenie funkcji oskarżenia i orzekania”¹⁰⁷. Jednocześnie jednak doświadczenia wynikające z egzekucji odpowiedzialności z tytułu naruszeń w ruchu drogowym rejestrowanych przez tzw. fotoradary wskazują w tym przypadku na niską skuteczność obecnego mechanizmu. Jak wskazuje GITD, stosowanie trybu właściwego w sprawach wykroczeń nie przystaje do obecnych realiów, w tym w szczególności skali rejestrowanych wykroczeń drogowych. Podkreślenia przy tym wymaga, że w przypadku usunięcia nieprawidłowości w zakresie podwyższonych progów wyzwolenia zdjęć i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, tj. ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary na wysokość 10/11 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości, należy spodziewać się dalszego znacznego zwiększenia skali ujawnianych naruszeń. Tym samym poziom skuteczności w zakresie egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń będzie w obecnym stanie prawnym jeszcze mniej skuteczny, a działania podejmowane w tym celu nie będą koncentrować się na najpoważniejszych naruszeniach, stwarzających największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a egzekucja odpowiedzialności sprawców przybrać może de facto charakter losowy. Sytuacja ta nabiera tym większego znaczenia, że jak wskazuje GITD, utrzymanie obecnego reżimu odpowiedzialności za rejestrowane naruszenia uniemożliwia w praktyce uzyskanie efektu pełnej automatyzacji procesu egzekucji odpowiedzialności sprawców tych naruszeń przepisów.

Konstrukcja prawna wykroczenia powoduje, że warunkiem odpowiedzialności sprawcy za czyn jest przypisanie mu winy (art. 1 § 2 Kodeksu wykroczeń). Stwarza to w szczególności wyzwania w przypadku o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Jak wskazuje GITD, ze zgromadzonych doświadczeń wynika, że ponad 60% wezwanych właścicieli pojazdów wskazuje jako prowadzących pojazd kolejne osoby lub osoby zamieszkałe poza granicami RP. Ostatecznie ustalenie sprawcy wykroczenia oraz ukaranie go mandatem jest procesem długotrwałym, a wykorzystywanie tego rodzaju praktyk po długiej wymianie korespondencji kończy się skierowaniem sprawy do sądu. Jeżeli szacunki CANARD są prawidłowe – liczba spraw kierowanych do sądów, po osiągnięciu pełnej sprawności systemu, skutkować może paraliżem wymiaru sprawiedliwości. Ponadto utrudnienie w tym przypadku dochodzenia odpowiedzialności sprawcy wynika z, częstokroć wyrażanej w literaturze przedmiotu oraz judykaturze wykładni art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którą niewskazanie przez właściciela pojazdu podmiotu, któremu powierzył pojazd do kierowania lub używania określonym czasie, może być popełnione wyłącznie

¹⁰⁷ Opinia Rady Legislacyjnej z 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw, nr RL-0303-1/13.

jako wykroczenie umyślne. Przyjęcie takiej wykładni powoduje, że konieczne staje się udowodnienie właścicielowi pojazdu celowego wprowadzenia w błąd organów państwa, poprzez twierdzenie, że nie potrafi wskazać kierującego pojazdem. Udowodnienie tej przesłanki jest bardzo trudne, a niejednokrotnie niemożliwe w praktyce. Równocześnie jednak należy mieć także na względzie sytuacje, gdy dany pojazd jest wykorzystywany w danym okresie przez wiele osób, a właściciel nie prowadzi ewidencji jego wykorzystania. W takim przypadku, wraz z upływem czasu, właściciel pojazdu może, nawet mimo dołożenia należytej staranności, nie być w stanie wskazać, kto w danym momencie użytkował jego pojazd.

Długotrwałość postępowania wykroczeniowego ma także konsekwencje dla skuteczności egzekwowania odpowiedzialności sprawcy z perspektywy biegu terminów przedawnienia. Zgodnie z art. 45 §1 Kodeksu wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, a w przypadku, gdy w tym czasie wszczęto postępowanie, termin ten ulega przedłużeniu do 2 lat. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urzędnika rejestrującego, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 180 dni od daty ujawnienia czynu.

Opisana sytuacja faktyczna wskazuje na potrzebę rozważenia możliwości modyfikacji obecnie stosowanego trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. Warto zauważyć, że już w 2003 r. w raporcie końcowym z projektu pn. „*Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w Europie: efekty, środki, potrzeby i przyszłość*”¹⁰⁸ wskazano, że większość państw członkowskich Unii Europejskiej stosuje systemy mieszane uwzględniające zarówno procedurę karną, jak i administracyjną w zakresie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego. W raporcie tym zauważono także, że żaden system prawnokarny, z uwagi na swoją specyfikę, nie jest w stanie skutecznie i odpowiednio egzekwować odpowiedzialności sprawców wielkiej liczby rejestrowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego. Dostrzeżono również, że automatyczne formy ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego mogą łatwo przeciążyć każdy system prawny oparty na postępowaniach sądowych. Taki kierunek kształtowania trybu odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego zaobserwować można w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym we Włoszech, Austrii, Francji, Niemczech i Holandii¹⁰⁹. Włoski kodeks drogowy przewiduje dwie kategorie odpowiedzialności: wg zasad procedury prawnokarnej za przestępstwa (np. jazda pod wpływem alkoholu) oraz administracyjną w przypadku wykroczeń administracyjnych (w tym np. przekroczenia dopuszczalnej prędkości). Sankcją za naruszenie przepisów jest kara grzywny, ale możliwe jest także wymierzenie innych sankcji np. zakaz prowadzenia pojazdu przez określony czas. W rozwiązaniu włoskim uwagę zwraca m.in. surowość sankcji, wiążąca się z zasadą, wedle której dwukrotne ukaranie w okresie 2 lat sprawcy za delikt administracyjny polegający na przekroczeniu dozwolonej prędkości w ruchu drogowym oznacza obligatoryjne odebranie prawa jazdy sprawcy. Ponadto, na właścicielu pojazdu, którym przekroczono dozwoloną prędkość, spoczywa obowiązek

¹⁰⁸ Tłumaczenie robocze na potrzeby niniejszej Informacji, nazwa właściwa: Traffic enforcement In Europe: effects, measures, needs and future”. Projekt finansowany przez Komisję Europejską ze środków Transport RTD Programme w ramach 4-go programu ramowego. Raport dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety_library/publications/escape_final_report.pdf

¹⁰⁹ Informacja nt rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich – wykorzystano dane m.in. zgromadzone przez CANARD.

wskazania uprawnionym organom, w terminie 70 dni, danych sprawcy naruszenia (nieuzasadnione niedotrzymanie powyższego obowiązku zagrożone jest administracyjną karą pieniężną o wysokości od 389 do 1559 Euro). W systemie francuskim, odpowiedzialność za naruszenia przepisów ruchu drogowego realizowana jest w reżimie prawa administracyjnego – organ stwierdzający naruszenie prawa uprawniony jest do nałożenia kary (pod rygorem natychmiastowej wykonalności), która podlega zaskarżeniu do organu, który nałożył karę, a w przypadku nieuwzględnienia, do organu wyższego stopnia. Dopiero wyczerpanie wszystkich środków zaskarżenia umożliwia wniesienie sprawy do sądu administracyjnego. Organy administracyjne są również w Austrii właściwe w sprawach o naruszenie przepisów ruchu drogowego (z wyłączeniem naruszeń, których skutkiem jest fizyczny uszczerbek osób). Kara grożąca za popełnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego w tym kraju może zostać nałożona w drodze mandatu karnego, mandatu karnego zaocznego (doręczane osobie, która w ocenie organu z łatwością może wskazać sprawcę) lub nakazu karnego. Ostatnia ze wskazanych form znajduje zastosowanie m.in. w przypadkach wykrycia naruszenia w ramach automatycznej kontroli prędkości. W takim przypadku, organ może nałożyć grzywnę, od której przysługuje sprzeciw, do organu, który nałożył karę. W Holandii, już w 1989 r. przyjęto przepisy, które zmieniły tryb odpowiedzialności za część naruszeń przepisów ruchu drogowego z karnoprawnego na administracyjny (grzywny nakładane przez organy administracyjne przy zachowaniu możliwości odwołania do sądu). W literaturze przedmiotu¹¹⁰ przywoływano argumenty na korzyść takiego rozwiązania, wskazując m.in. na lepsze przygotowanie organów administracyjnych do działania w I instancji w sprawach o charakterze masowym, jak również fakt, że w przypadku tej kategorii naruszeń kwestia winy czy złej woli nie jest pierwszorzędna. W Niemczech, reżim odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego uzależniony jest od stopnia ich intensywności, w tym stwarzanego zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego. Drobne wykroczenia drogowe nie są uznawane za czyny karalne, a odpowiedzialność za ich naruszenie realizowana jest na gruncie prawa administracyjnego. Natomiast w przypadku poważnych naruszeń przepisów drogowych zastosowanie znajduje odpowiedzialność na gruncie prawa karnego. Określenie punktu wagi danego wykroczenia drogowego leży w gestii ustawodawcy i prowadzonej przez niego polityki prawa (np. wyważenie umiarkowanego i znacznego przekroczenia prędkości).

Czerpiąc z pozytywnych doświadczeń innych państw członkowskich UE, jak również pamiętając o ograniczeniach związanych ze stosowaniem obecnie obowiązujących rozwiązań krajowych w zakresie trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, przeanalizować należy możliwość wprowadzenia zmian na gruncie prawa polskiego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (uzasadnienie do wyroku z 14 października 2009 r. sygn. Kp 4/09) „*dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*” oraz, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń Trybunału, wskazał na pozostawienie w gestii ustawodawcy możliwości wyłączenia spod reżimu odpowiedzialności karnej pewnych kategorii spraw „*nawet jeśli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki*”.

Przyjęcie w takich przypadkach konstrukcji deliktu administracyjnego i związane z tym stosowanie procedury administracyjnej mogłoby w istotny sposób wpłynąć na przyspieszenie postępowania i zwiększenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności. W konsekwencji ułatwione zostałyby

¹¹⁰ R. Widdershoven, *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands*, vol 6.4 Electronic Journal Of Comparative Law, December 2002, <http://www.ejcl.org/64/art64-25.html>.

osiągnięcie efektu prewencyjnego postępowań w postaci świadomości nieuchronności kary, odciążenia sądów powszechnych w sprawach omawianych naruszeń, a także zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań (w doktrynie nie wydaje się podlegać dyskusji, że tryb administracyjny generuje znacznie niższe koszty postępowania, niż tryb sądowy). Egzekwowanie odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego, w odróżnieniu od procedury prawnokarnej, ma charakter odformalizowany. Na gruncie procedury administracyjnej, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „*subsumcja*”¹¹¹ *stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie*. Oznacza to w konsekwencji, że odpowiedzialność podmiotu określonego w ustawie (np. właściciela lub posiadacza pojazdu) nie jest uzależniona od przypisania mu winy, co znacząco ułatwia egzekwowanie prawa, w tym także przyspiesza rozpatrywanie spraw. Ponadto wśród atutów takiego rozwiązania wskazać można na fakt, że taka zmiana pozwoliłaby na podniesienie stopnia automatyzacji procesu nakładania kar oraz pełny nadzór nad windykacją należności w oparciu o system tzw. mikro rachunków (do każdej kary przypisany jest unikalny i indywidualny numer rachunku bankowego). Z drugiej jednakże strony należy dostrzec, że zmiana trybu postępowania niesie za sobą także zagrożenia. W takim przypadku obywatele zostaliby pozbawieni gwarancji proceduralnych właściwych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia. Tryb administracyjny oznacza, że ten sam organ administracji jest właściwy zarówno w sprawie formułowania zarzutu naruszenia prawa wobec jednostki, jak i podjęcia decyzji w przedmiocie jej ukarania. Rola sądu administracyjnego, w tej procedurze, sprowadza się zaś do kontroli legalności decyzji o ukaraniu jednostki i jak wskazuje Rada Legislacyjna „*nie może być utożsamiana z rozpatrywaniem spraw przez sąd powszechny*”¹¹². Wyzwanie to dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że ewentualna zmiana reżimu „*musi jednak opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy*”. Ustawodawca podejmując próbę depenalizacji czynu, musi tym samym uwzględnić wniosek, jaki Trybunał Konstytucyjny wywiódł z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹³, wedle którego „*racjonalizacji karania i ściągania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki*”.

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu modyfikację trybu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w kierunku zapewnienia większej skuteczności systemu, rozumianej jako osiągnięcie efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania. NIK zwraca przy tym uwagę na charakter tej materii, który wymaga uwzględnienia koniecznego elementu proporcjonalności rozwiązań w stosunku do praw jednostki. Przywołując ponownie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (w ww. uzasadnieniu do wyroku o sygn. Kp 4/09), zapewnienie bezpieczeństwa na drogach „nie może być osiągnięte środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego”.

¹¹¹ Subsumpcja (pisane też „subsumcja”) – przyporządkowanie stanu faktycznego ustalonego w procesie stosowania prawa do sformułowanej w wyniku wykładni normy prawnej (inaczej: „proces kwalifikacji prawnej”; a także, choć nieściśle: „kwalifikacja prawna”).

W postępowaniu karnym subsumcja czynu pod przepis prawny polega na zmianie abstrakcyjnej normy prawa karnego materialnego w normę skonkretyzowaną. Waltoś S. *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 20-21.

¹¹² Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw (nr ref. RL-0303-1/13).

¹¹³ Wyrok z dn. 4 października 2007 r. sygn.28183/03 Anghel przeciwko Rumunii.

W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje rozważenie możliwości przyjęcia podejścia mieszanego, różnicującego tryb odpowiedzialności w zależności od stopnia intensywności i poziomu zagrożenia generowanego przez dany rodzaj naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących

Obecne rozwiązania prawne w zakresie stosowania procedury w sprawach o wykroczenia stwarzają także problem związany z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii dopuszczalności dostępu osoby podejrzanej do akt sprawy w toku czynności wyjaśniających. Wątpliwości w tym zakresie wynikają z konstrukcji art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który nie recypował do procedury stosowanej w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, określającego prawo do dostępu do zgromadzonych akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego.

Odnosząc tę kwestię do działań prowadzonych przez GITD w sprawach dot. wykroczeń rejestrowanych przez tzw. fotoradary, problem ten w sposób szczególnie widoczny ujawnia się w sferze dostępu właścicieli pojazdów do wykonanych zdjęć. Zgodnie z art. 129g ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Inspekcja Transportu Drogowego wykonując zadanie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących wybranych naruszeń przepisów ruchu drogowego, rejestruje „obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego, i przetwarza (...) obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany”. Tryb przetwarzania przez GITD utrwalonych obrazów, w tym także ich udostępniania, powinien być w myśl ww. ustawy (art. 129g ust. 4) określony w drodze rozporządzenia wykonawczego. Nie zajmując się, w niniejszej Informacji, problemem dopuszczalności wprowadzenia takiej delegacji ustawowej i jej zakresu¹¹⁴, należy zauważyć, że wskazany wymóg ustawy został zrealizowany poprzez wydanie w dniu 23 kwietnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Wymieniony wyżej akt prawny określa procedurę dostępu do utrwalonych obrazów (§ 7), wskazując m.in., że warunkiem udostępnienia jest złożenie wniosku. W konsekwencji powyższej regulacji, GITD w toku prowadzonych czynności wyjaśniających nie przekazuje zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące wraz z wezwaniem kierowanym do właściciela pojazdu. Argumentem wskazującym na zasadność przyjętego trybu jest prezentowana przez GITD wykładania obowiązującego stanu prawnego, zgodnie z którą brak jest podstaw prawnych do automatycznego przekazywania zdjęć do właściciela pojazdu w toku czynności wyjaśniających. Zabieg legislacyjny (art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), w ramach którego wyłączono art. 156 § 5 z zakresu przepisów recypowanych z Kodeksu postępowania karnego do procedury w sprawach o wykroczenia oznacza, że nie znajduje on zastosowania w omawianej sytuacji. W konsekwencji, jak zaznacza GITD, uwzględniając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, przepisy nie dają organowi możliwości udostępniania na żądanie podmiotów uprawnionych do tego w ramach procedury karnej (a w tym przypadku, właściciela pojazdu), akt sprawy (w tym także zgromadzonych w nim zdjęć), w toku czynności

¹¹⁴ W dniu 15 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (sprawa o sygn. K2/13).

wyjaśniających. Jednocześnie jednak GITD wskazuje, że bezpośrednio okazanie zgromadzonych zdjęć, w toku czynności wyjaśniających, jest możliwe w ramach realizacji czynności procesowych w oparciu o szczególną formę przesłuchania. Możliwość taka wynika z faktu, że przepisy Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie zostały recypowane przez Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

W ocenie NIK, sposób postępowania GITD w opisanym w tym punkcie zakresie nie budzi wątpliwości w aspekcie legalności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że podejście to zgodne jest z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu¹¹⁵, gdzie wskazuje się, że obecna konstrukcja prawna w ww. zakresie nie pozbawia osoby podejrzanej możliwości zapoznania się z aktami postępowania w fazie czynności wyjaśniających. Zastrzega się przy tym, że dopuszczalność takiego dostępu jest uzależniona, od arbitralnej decyzji organu prowadzącego postępowanie.

Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę na zagrożenie wynikające z różnic w stosowanym przez uprawnione organy trybie dostępu do zgromadzonych w aktach sprawy zdjęć. W praktyce spotyka się dwa warianty działań uprawnionych organów: automatyczne przekazywanie zdjęć wraz z wezwaniem kierowanym drogą pocztową do właściciela pojazdu lub udostępnianie zdjęć w indywidualnych przypadkach, w zależności od decyzji organu prowadzącego czynności. Jak wskazano powyżej, GITD stosuje w swoich działaniach ostatni ze wskazanych modeli dostępu. Z kolei odmienną praktykę zaobserwować można w działaniach straży gminnych i miejskich, które stosują pierwszy ze wskazanych modeli, automatycznie udostępniając zdjęcia¹¹⁶.

Zdaniem NIK, utrzymanie obecnej sytuacji, w której uprawnione organy publiczne stosują odmienne zasady dostępu do zgromadzonego materiału dowodowego w sprawach o wykroczenia jest niezrozumiałe w szczególności w kontekście realizacji zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. NIK zauważa ponadto, że udostępnienie właścicielowi zdjęć już na etapie czynności wyjaśniających stanowiłoby znaczące ułatwienie dla tej osoby w realizacji ciężącego na niej obowiązku ustawowego, tj. wskazania na żądanie uprawnionego organu osoby której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Znaczenie tego uwidacznia się w szczególności w przypadkach znacznego upływu czasu od stwierdzenia ww. wykroczenia, jak i w przypadku, gdy dany pojazd jest użytkowany przez wiele osób.

Działania profilaktyczne (edukacyjne)

Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 wskazuje, że jednym z priorytetów w obszarze bezpieczna prędkość jest „Kształtowanie zachowań kierowców w zakresie jazdy z bezpieczną prędkością”, które zawiera element edukacyjny skierowany do uczestników ruchu drogowego. Wśród kierunków działań realizujących ten priorytet wskazuje się w ww. dokumencie m.in. na prowadzenie kampanii informacyjnych o nadzorze nad prędkością, zachęcających do jazdy z bezpieczną prędkością, jak i promujących defensywny styl jazdy. Warto

¹¹⁵ Czesław Paweł Kłak „Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka” Prokuratura i Prawo, 10, 2008 i przywołana tamże literatura. Podobnie A. Skowron w komentarzu do art.38 k.p.w w Komentarzu do ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, LEX, 2010 wskazał, że „należy przyjąć, że za zgodą organu prowadzącego czynności wyjaśniające akta powinny być udostępniane, ponieważ przemawia za tym prawo do obrony oraz zasada lojalności”.

¹¹⁶ Patrz np. P. Szymaniak, „Inspekcja ma dowód, ale go nie pokaże” Firma i Prawo Dziennik Gazeta Prawna, 27 listopada 2013 r. nr 229 (3619).

przy tym zwrócić uwagę, że także Bank Światowy¹¹⁷ sygnalizuje istotne znaczenie budowania świadomości społecznej odnośnie zagrożeń w ruchu drogowym, promowania i kształtowania właściwych postaw wśród uczestników ruchu drogowego. Zwraca przy tym uwagę na pozytywną rolę, jaką mogą odegrać środki masowego przekazu w realizacji tych zadań.

Jednocześnie jednak dostrzega braki w praktyce działań w tej sferze w Polsce, w tym brak „systematycznej strategii komunikacyjnej”.

Z ustaleń NIK wynika, że GI przeprowadził szereg działań mających na celu budowanie świadomości opinii publicznej o realizowanym projekcie „Budowy centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, a także kształtowanie bezpiecznych zachowań na drodze. W latach 2011–2012 działania GI koncentrowały się na sferze informacyjnej dot. funkcjonowania centralnego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, a realizowane były zarówno poprzez współpracę z mediami, jak również udostępnianie informacji w Internecie, w tym utworzono zakładkę na oficjalnej stronie internetowej GI poświęconą funkcjonowaniu CANARD oraz stworzono portal internetowy <http://kontrola.predkosci.gitd.gov.pl>. W 2013 r. GI podejmował aktywność w zakresie kształtowania wiedzy o bezpieczeństwie ruchu drogowego i promocji projektu dot. budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, poprzez udział w przedsięwzięciach o charakterze wystawienniczym¹¹⁸, kampaniach profilaktycznych¹¹⁹, a także projektach edukacyjnych¹²⁰. Dostrzec przy tym należy, że w dokumencie „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego w roku 2013”¹²¹, ujęto wytyczną dla CANARD by działania podejmowane, w zakresie bieżącego funkcjonowania, były ukierunkowane także na współpracę ze środkami masowego przekazu w zakresie propagowania prewencyjnego oddziaływania systemu.

Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wymaga zintegrowanego podejścia łączącego aspekty kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego, jak również kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach oraz promowania właściwych postaw na drodze. Przełamanie powszechnego przyzwolenia na przekraczanie dopuszczalnej prędkości i kształtowanie właściwej kultury jazdy wymaga realizowania szerokiego i spójnego podejścia przez wszystkie właściwe instytucje państwowe. Działania profilaktyczne, w tym także edukacyjne, skierowane do uczestników ruchu drogowego powinny stanowić istotny komponent aktywności związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślenia przy tym wymaga, że istotnym czynnikiem sprzyjającym realizacji tych zadań jest zapewnienie odpowiednich relacji i współpracy z mediami, co powinno pozwolić na dotarcie do szerszego kręgu odbiorców.

NIK zwraca uwagę, że poparcie opinii publicznej dla działań związanych z kontrolą bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest jednym z czynników wpływających na skuteczność działań podejmowanych przez GITD w ramach systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

¹¹⁷ Raport Banku Światowego pn. Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce .

¹¹⁸ W tym w Międzynarodowych Targach Techniki i Wyposażenia Służb Policyjnych oraz Formacji Bezpieczeństwa Państwa EUROPOLTECH 2013 oraz VI Międzynarodowych Targach Budownictwa Drogowego, Kolejowego oraz Zarządzania Ruchem INFRASTRUKTURA 2013.

¹¹⁹ Akcja „Dzień bez mandatu” 25 czerwca 2013 r. w Mielcu.

¹²⁰ Od września 2013 r. GI współuczestniczy w realizacji szkoleń w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Radomiu dla kierowców mających znaczną liczbę punktów karnych.

¹²¹ Dokument dostępny na stronie internetowej: www.gitd.gov.pl/sites/default/files/kierunki2013.doc

4.1 Przygotowanie kontroli

Organizacja kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. Kontrolę doraźną przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Departamentu Infrastruktury NIK.

Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich komórkach organizacyjnych równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych komórkach organizacyjnych objętych badaniem. W celu zapewnienia pełnej kontrydiktoryjności w trakcie kontroli przeprowadzono przewidzianą w art. 52 ww. ustawy naradę śródkontrolną.

W GI kontroli poddano próbę 30% populacji urządzeń rejestrujących (20% losowanie metodą prostą za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wersja 5.3 z ewidencji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz 10% przedmiotowej populacji dobranej celowo). Analogiczne zasady dotyczyły losowania próby urządzeń rejestrujących będących na wyposażeniu delegatur terenowych GI: wschodniej, północnej, południowej.

Badaniem objęto łącznie 126 lokalizacji urządzeń (89 urządzeń pracujących w systemie CANARD oraz 37 urządzeń wykorzystywanych rotacyjnie). Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urządzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GI.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 3 czerwca do 31 października 2013 r. Odstąpiono od sformułowania ogólnej oceny działalności GITD, formułując oceny opisowe. Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego skierowano wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowano 7 wniosków pokontrolnych.

Główny Inspektor Transportu Drogowego nie skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia.

Poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań mających na celu realizację przedmiotowych wniosków. Jednak, zdaniem Izby, zakres koniecznych rozwiązań systemowych, legislacyjnych oraz współpracy pomiędzy różnymi resortami wymaga wsparcia ministra nadzorującego GITD.

Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK poinformowała Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ustaleniach przedmiotowej kontroli.

5.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
1.	Główny Inspektorat Transport Drogowego	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
		Departament Infrastruktury

5.2. Wykaz osób zajmujących w latach 2011–2013 (I połowa) stanowiska kierownicze w kontrolowanej jednostce

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Główny Inspektor Transportu Drogowego	Tomasz Połec – 21 grudnia 2007 r. – nadal
2.	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym	Dyrektor Marcin Flieger – 1 stycznia 2011 r. – nadal

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności¹²²

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1)¹²³.
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)¹²⁴.
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.)¹²⁵.
6. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069)¹²⁶.
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)¹²⁷.
8. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).
10. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998),
z dniem 9 czerwca 2012 r. zastąpione przez:
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 488).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 565).

¹²² Stan na dzień 31 października 2013 r.

¹²³ Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 7 listopada 2013 r.

¹²⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

¹²⁵ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, a następnie w Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zm.

¹²⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

¹²⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770),
z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez:
Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. z 2013 r., poz. 366).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 402).
19. Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2010 r., Nr 101, poz. 1184).
20. Zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2012 r., poz. 820).
21. Zarządzenie nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r. (Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 83) w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego.
22. Porozumienie trójstronne między Miastem Stołecznym Warszawa, Fundacją Lepszy Wilanów oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r. (niepublikowane)¹²⁸.
23. Umowa o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-030/12-00 z dnia 31 grudnia 2012 r. zawarta między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, zmieniona aneksem nr POIS.08.01.00-00-030/12-01 z dnia 27 czerwca 2013 r. (niepublikowana).
24. Umowa nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców¹²⁹ (niepublikowana).

¹²⁸ Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

¹²⁹ Na podstawie umowy zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
11. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Główny Inspektor Transportu Drogowego



Rzeczpospolita Polska
**GLÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO**
Tomasz Poleć

CAN.091.2.2014.0906

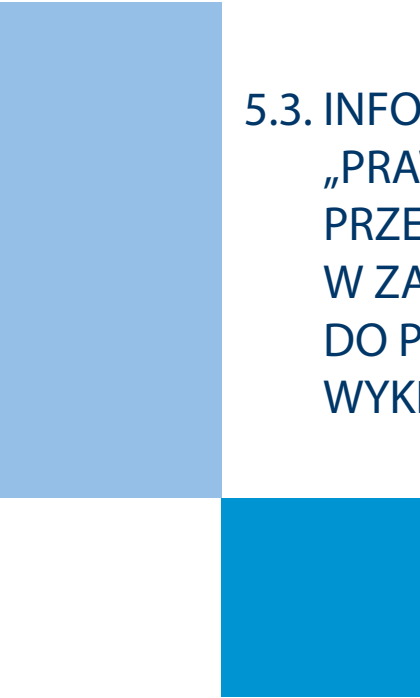
Warszawa, dnia 04 kwietnia 2014 r.

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Nawiązując do pisma Pana Prezesa z dnia 17 marca 2014 r. l.dz. **KPB-4110-01-01/2013** przekazującego informację o wynikach kontroli pn. „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń” uprzejmie informuję, iż Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie zgłasza uwag do powyższej informacji.

Z wyrazami szacunku



5.3. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
„PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ
PRZEZ STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE)
W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA URZĄDZEŃ
DO POMIARU I REJESTRACJI
WYKROCZEŃ DROGOWYCH”



KPB-4113-01-00/2013

KPB-4110-02-00/2013

Nr ewid. 25/2014/D/13/508/D/13/504/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ
PRZEZ STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE)
W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA URZĄDZEŃ
DO POMIARU I REJESTRACJI
WYKROCZEŃ DROGOWYCH**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.06.14r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących	7
2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów	8
2.2.3. Legalizacja urządzeń	8
2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie	9
2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego	9
2.2.6. Inne ustalenia	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli.....	16
3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów	19
3.2.3. Legalizacja urządzeń	22
3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie	22
3.2.5. Aktywność straży.....	25
3.2.6. Inne ustalenia	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	29
5. ZAŁĄCZNIKI	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BRD	bezpieczeństwo ruchu drogowego
KSP	Komenda Stołeczna Policji
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
Straże	straże miejskie i gminne
ustawa o NIK	ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466 ze zm.)
rozporządzenie Ministra Infrastruktury	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770)
rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366)

Kontrola doraźna D/13/504 *Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)”* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Była ona jednym z elementów kontroli projektowej „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. Przyczyną podjęcia przedmiotowej kontroli była potrzeba sprawdzenia realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w Strażach przez NIK w 2010 r., a także liczne doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące na społeczne zapotrzebowanie dokonania przez zewnętrzną i niezależną instytucję wiarygodnej analizy, obowiązujących przepisów i procedur stosowanych przez Straże, m.in. w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów). Z drugiej strony pojawiały się również argumenty, iż wykorzystanie automatycznego nadzoru w ruchu drogowym, jak wynika z doświadczeń państw europejskich, jest jednym z najważniejszych sposobów na poprawę bezpieczeństwa na drogach.

Przeprowadzona przez NIK analiza wyników ww. kontroli wykazała, że nadal istnieją w tej sferze liczne nieprawidłowości, związane przede wszystkim z doborem miejsc dokonywania pomiarów prędkości. Podjęto zatem decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego”, obejmującej swym zakresem wszystkie województwa. Kontrola ta miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia poszerzonej analizy działań straży miejskich i gminnych w tym zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów bądź utrwalonej praktyki.

Ponadto, w ramach projektu „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”, NIK przeprowadziła kontrole w innych obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, tj.:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”;
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie szeregu propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym, kompleksowym opracowaniu.

Podstawowym założeniem, które legło u podstaw wdrożenia przedmiotowych kontroli, była potrzeba oceny działań Straży w zakresie stosowania urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości. Głównym celem było zbadanie rzeczywistego wpływu stosowania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), w szczególności ustalenie, czy fotoradary realnie wpływają na spadek liczby zdarzeń drogowych, czy też może mają służyć jedynie do zasilania budżetów miast i gmin dodatkowymi dochodami. Ocenie postanowiono również poddać prawidłowość działania straży miejskich i gminnych w zakresie instalacji fotoradarów, w tym sposobu oznakowania oraz dokonywania i wykorzystania pomiarów, ściągalność mandatów i wykorzystanie uzyskanych z nich środków.

W przypadku kontroli „Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)” czynności kontrolne przeprowadzono od 22 maja do 23 września 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 lipca 2013 r. Kontrola została przeprowadzona w 10 jednostkach organizacyjnych: w siedmiu urzędach miast i gmin oraz w trzech wyodrębnionych strażach miejskich.

Ponadto, opierając się na sygnałach otrzymanych od obywateli oraz dotychczasowych ustaleniach, Prezes NIK podjął decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli w 48 jednostkach: w 37 urzędach miast i gmin oraz w 11 wydzielonych strażach miejskich i gminnych w ramach kontroli „Prawidłowości realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego” w okresie od 14 października do 17 grudnia 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 15 listopada 2013 r.¹

Zdjęcie nr 1



Źródło: materiały kontrolne NIK

¹ W przypadku obu kontroli uwzględniono w nich ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

NIK zwraca uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, a tym samym nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w których badano by osiągnięte efekty w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

Straże oraz urzędy miejskie i gminne prawidłowo prowadziły natomiast postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności. NIK zauważa jednakże, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgową przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

NIK zwraca ponadto uwagę, iż wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą więc być elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to ujednoczenia i koordynacji ich działań w skali kraju, a w szczególności ścisłego współdziałania z Policją oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (GITD).

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących

W ocenie NIK działania w zakresie kontroli prędkości były na ogół prowadzone przez Straże oraz urzędy miejskie i gminne zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże zastrzeżenia budzi rzetelność tych działań.

Wszyscy strażnicy dokonujący kontroli posiadali upoważnienia wydane przez Komendanta Powiatowej Policji oraz przeszli stosowne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[szerzej str. 16]

We wszystkich skontrolowanych jednostkach, podejmując decyzję o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów stacjonarnych, przestrzegano obowiązujących przepisów w zakresie ich lokalizacji. W czterech miastach i gminach nie dokonano natomiast w terminie analizy BRD, której sporządzenie

nakazywał §10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność prowadzonych działań, zwłaszcza w aspekcie analiz poprzedzających wybór miejsca ustawienia urządzeń².

[szerzej str. 16]

W przypadku fotoradarów przenośnych, w czterech miastach dokonywano kontroli w miejscach niezgodnionych z Policją lub innych niż uzgodnione, bądź w miejscach, co do których Policja wydała negatywną opinię. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły sposobu dokonywania tych ustaleń. Wystąpiły m.in. przypadki, gdy uzgodnień dokonywano telefonicznie i nie dokumentowano ich na piśmie lub w sposób domyślny uznawano, że skoro Policja nie zgłaszała sprzeciwu do zaproponowanych lokalizacji, to są one uzgodnione.

[szerzej str. 16–18]

Dziewięć kontrolowanych jednostek dokonywało kontroli w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r., pomimo że brak było w tym okresie przepisów wykonawczych, regulujących sposób i tryb dokonywania kontroli przez strażników miejskich (gminnych).

[szerzej str. 18]

W dziewięciu miastach i gminach miejsca bądź odcinki dróg, na których dokonywano kontroli, nie były poprzedzone znakiem D-51, bądź znak taki nie spełniał wymogów określonych przepisami lub został postawiony pomimo braku projektu organizacji ruchu drogowego.

[szerzej str. 19]

2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

W ocenie NIK decyzje o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów nie były podejmowane w oparciu o rzetelną analizę danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny. Nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność danych będących podstawą przeprowadzanych analiz.

[szerzej str. 19–22]

Nie prowadzono również analiz stanu bezpieczeństwa w przypadku wyboru miejsc ustawienia fotoradarów przenośnych. Choć nie wymagają tego przepisy prawa, to należy zauważyć, że bez przeprowadzenia rzetelnych analiz prawidłowy wybór lokalizacji urządzeń nie jest możliwy.

[szerzej str. 22]

2.2.3. Legalizacja urządzeń

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie legalizacji urządzeń.

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku przerw w legalizacji urządzenia, nie było ono wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

[szerzej str. 22]

² Kwestia rzetelności analiz została omówiona w pkt 2.2.2. oraz 3.2.2 Informacji.

2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Straże oraz urzędy miast i gmin prawidłowo prowadziły postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności – nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jedynie w dwóch jednostkach. Natomiast prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgową nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów i wydatków dokonanych z tych środków, a tym samym na ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Sposób w jaki przepisy określają przeznaczenie środków uzyskanych z mandatów, w połączeniu ze wskazaną powyżej metodą księgowania dochodów i wydatków, nie pozwalał ocenić, czy środki te zostały wydatkowane zgodnie z przepisami, a tym samym – czy i w jakim stopniu przyczyniają się do poprawy infrastruktury i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spośród 37 objętych w tym zakresie kontrolą miast i gmin, tylko w czterech prowadzona w urzędzie ewidencja księgową pozwoliła na weryfikację prawidłowości dokonanych wydatków.

[szerzej str. 22–24]

2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego

NIK zwraca uwagę na bardzo dużą aktywność większości skontrolowanych Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego, co w konsekwencji może wpływać na ograniczenie działań w innych obszarach szeroko rozumianego porządku i bezpieczeństwa.

Spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W 16 skontrolowanych miastach i gminach powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia przez Straże aż 95% mandatów. W ocenie NIK wskazuje to na dużą, w stosunku do innych zadań, aktywność straży miejskich i gminnych w tym obszarze.

[szerzej str. 25]

2.2.6. Inne ustalenia

Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego nie są elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze.

Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, a szczególnie bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD.

[szerzej str. 26–27]

Nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych

W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydzierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

[szerzej str. 27–28]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, jeżeli fotoradary mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenia dla tego bezpieczeństwa są największe. W tym celu Najwyższa Izba Kontroli proponuje podjęcie następujących działań:

1. Konieczna jest przede wszystkim zmiana praktyki w zakresie sporządzania analiz bezpieczeństwa przy lokalizacji fotoradarów stacjonarnych. Analiza taka nie powinna być jedynie dokumentem sporządzonym pro forma, ale powinna uwzględniać wszystkie elementy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego na danym odcinku drogi³. W ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych⁴. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu, w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵. Co szczególnie istotne, w przypadku miast i gmin analiza bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego powinna obejmować cały podległy im obszar, a dopiero jej wyniki powinny być podstawą do sporządzenia szczegółowej analizy dla poszczególnych lokalizacji fotoradarów.
2. Istotnym problemem, w opinii NIK, jest rzetelność danych będących podstawą prowadzonych analiz. Straże oraz urzędy miejskie i gminne powinny w szerszym zakresie wykorzystywać również inne niż policyjne źródła danych, przynajmniej do czasu, gdy powstanie ogólnopolska baza danych, dostarczająca precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego⁶.
3. Zasadne jest też wypracowanie metodologii identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Opracowanie jej często przekracza możliwości finansowe i organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych niewielkich. Przygotowanie, przy udziale GITD, Policji, przedstawicieli samorządu oraz środowisk naukowych wzorcowej metodyki znacznie ułatwiłoby opracowanie rzetelnych analiz.
4. Konieczne jest również położenie większego nacisku na badanie rzeczywistego wpływu wykorzystania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności to, czy ustawienie fotoradaru realnie wpłynęło na spadek liczby zdarzeń drogowych. Analizy takie nie powinny ograniczać się jednakże do samego miejsca ustawienia fotoradaru, ale obejmować szerszy obszar, celem uniknięcia zjawiska „wypychania” zagrożeń⁷.
5. Potrzebna jest również zmiana praktyki w zakresie rozliczania się jednostek samorządowych z wydatkowania środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów. Bez wdrożenia rozwiązań, które pozwolą na identyfikację, czy środki

³ Dobrym przykładem rzetelności w sporządzaniu tego rodzaju analiz mogą być działania GITD. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w Informacji o wynikach kontroli *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

⁴ Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

⁵ Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

⁶ Wniosek o stworzenie takiej bazy został sformułowany w informacji o wynikach kontroli nr P/13/100 Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

⁷ Zjawisko to polega na psychologicznej reakcji, gdy niektórzy kierowcy zwalniają przed fotoradarami, a następnie gwałtownie przyspieszają. Może to powodować zwiększenie liczby wypadków w innych miejscach, w których dotychczas zagrożenie było mniejsze.

w ten sposób pozyskane wydatkowane na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych, a więc na poprawę stanu infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach, ryzyko ich nieprawidłowego wykorzystania będzie nadal wysokie.

6. Konieczne jest również budowanie świadomości opinii społecznej, zarówno w kwestii konieczności przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również celowości stosowania fotoradarów do dyscyplinowania uczestników ruchu naruszających te zasady. NIK zwraca jednakże uwagę, że niezbędnym elementem tych działań musi być przekonanie obywateli⁸, iż naczelnym celem wykorzystania fotoradarów jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie uzyskanie dodatkowych wpływów. Cel ten nie może zostać osiągnięty bez wdrożenia działań w zakresie lokalizacji fotoradarów oraz rozliczania uzyskanych z tytułu ich wykorzystania środków, o których mowa powWojewodowie powinni również wzmocnić sprawowany za pośrednictwem komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, nadzór nad prawidłowością wykorzystania fotoradarów przez strażników miejskich i gminnych, a zwłaszcza rzetelnością prowadzonych działań. Ponadto, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni oni podjąć działania celem wypracowania i ujednoczenia w skali kraju standardów w zakresie prowadzenie kontroli ruchu drogowego przez Straże, nade wszystko w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje się tu współpraca w zakresie analizy i typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich identyfikacji) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Zdjęcie nr 2



Źródło: materiały kontrolne NIK

⁸ Jak pokazują doświadczenia innych państw, jednym z istotnych czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru w zakresie przestrzegania ograniczeń prędkości jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Uprawnienia straży miejskich i gminnych

Podstawę prawną działania straży miejskiej stanowi ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁹. Zgodnie z art. 1 tej ustawy straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją, która jest tworzona do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Kompetencję w zakresie ustanowienia straży gminnej posiada rada gminy, która może ją utworzyć po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), nosi ona nazwę „straż miejska”. Ustawa wskazuje, że straż gminna powinna spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej.

Straż gminna wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań tych należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż ta współpracuje z Policją.

W zakresie kontroli ruchu drogowego, zgodnie z art. 129b prawa o ruchu drogowym, strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:

- 1) kierującego pojazdem:
 - a) niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,
 - b) naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego;
- 2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy.

Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji.

Kontrolę mogą wykonywać jedynie strażnicy gminni (miejscy) posiadający upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydane przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji (art. 129e ust. 1 prawa o ruchu drogowym).

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

Zdjęcie nr 3



Źródło: materiały kontrolne NIK

W zakresie uprawnień straży miejskich i gminnych wystąpiły wątpliwości podnoszone między innymi przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, co do możliwości prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów stacjonarnych. Należy jednakże zauważyć, iż Sąd Najwyższy, wyrokiem z dnia 3 grudnia 2013 r. sygnatura akt V KK298/13, stwierdził, że straże miejskie i gminne ponad wszelką wątpliwość posiadają uprawnienia do prowadzenia kontroli przy pomocy stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Sporna pozostaje kwestia uprawnień Straży do kierowania do sądów wniosków o ukaranie osób, które nie wskazały osoby kierującej pojazdem (art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń). W wyroku z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt III KK 431/13) Sąd Najwyższy zakwestionował posiadanie przez Straże takich uprawnień i wskazał na konieczność przekazywania informacji o popełnieniu takiego wykroczenia Policji, która takie uprawnienia posiada. Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą Straże skierowały do sądów ponad 23 tys. takich wniosków, z czego Straże w Kamienicy Polskiej – 5.383 wnioski, w Kobylnicy – 4.433 wnioski, a w Trzebielinie 2.380 wniosków.

Legalizacja urządzeń

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹⁰, przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową – przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1069.

Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych¹¹.

Rozporządzenie określa: wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, szczegółowy zakres badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej przyrządów, sposoby i metody przeprowadzania badań i sprawdzeń oraz zakres informacji, jakie powinna zawierać instrukcja obsługi przyrządów.

Warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, sposób ich oznakowania oraz sposób dokonywania pomiarów

Na podstawie delegacji art. 129 h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Infrastruktury, rozporządzeniem z 17 czerwca 2011 r.¹², określił:

- 1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
- 2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
- 3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km /h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości;
- 4) szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

Rozporządzenie zawierało ograniczenia dotyczące urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym przed wejściem w życie ww. rozporządzenia: nie stosowano do nich wymagań określonych w § 3, a wymagania określone w § 6 miały zastosowanie po 36 miesiącach od wejścia w życie tego rozporządzenia.

Strażnik gminny (miejski) może wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy - prawo o ruchu drogowym, z zachowaniem następujących warunków:

- 1) przenośne urządzenie rejestrujące albo pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym umieszcza się w widocznym miejscu drogi, w sposób niepowodujący utrudnienia ruchu;
- 2) przenośne urządzenie rejestrujące oraz pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym nie mogą być umieszczone:
 - a) w odległości mniejszej niż 500 m od innego urządzenia rejestrującego zlokalizowanego na tej samej drodze i dokonującego pomiarów prędkości w tym samym kierunku ruchu, o ile na odcinku tym nie jest usytuowane skrzyżowanie,
 - b) na drodze, na której jest zlokalizowane urządzenie, które ujawnia naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi, dokonujące pomiaru w tym samym kierunku ruchu;

¹¹ Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

¹² Dz. U. Nr 133, poz. 770 – uchylony 27 marca 2013 r.

- 3) odcinek lub miejsce wykonywania czynności jest oznakowane znakiem drogowym, zgodnie z przepisami o znakach i sygnałach drogowych oraz warunkach technicznych dla znaków, sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące¹³. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 4 i 5), sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7) i szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli (§ 8). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed 28 czerwca 2011 r. – wymagania dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia stosuje się od 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń należało sporządzić pierwszą analizę i informacje oraz uzyskać pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1 w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10).

Zdjęcie nr 4



Źródło: materiały kontrolne NIK

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 366.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli

Zgodnie z art. 129b ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Policji lub Komendantem Stołecznym Policji (KSP). Ponadto, zgodnie z art. 129e ust. 1, kontrola ruchu drogowego wykonywana przez strażników gminnych (miejskich) odbywa się na podstawie upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Upoważnienia i przeszkolenie w zakresie prowadzenia kontroli

We wszystkich 47 skontrolowanych jednostkach strażnicy prowadzący czynności kontrolne posiadali stosowne upoważnienia, a także przeszkolenie z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Wybór lokalizacji urządzeń stacjonarnych

Wymagania formalne lokalizacji fotoradarów stacjonarnych zostały określone w § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r., a następnie w §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. We wszystkich skontrolowanych miastach wymagania te były spełnione.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. dla fotoradarów stacjonarnych zainstalowanych przed 28 czerwca 2011 r., miasta i gminy zobowiązane były sporządzić pierwszą analizę stanu bezpieczeństwa do dnia 31 maja 2013 r. W Olsztynie analizy takiej do czasu zakończenia kontroli nie przeprowadzono, natomiast w Małym Płocku, Oleśnie i Tarczynie sporządzona została ona z opóźnieniem. W pozostałych jednostkach lokalizacje fotoradarów stacjonarnych poprzedzone były sporządzeniem wymaganych dokumentów i uzyskaniem stosownych zezwoleń wymaganych prawem. Podkreślenia wymaga, że kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takich analiz, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane (szerzej w pkt. 3.2.2.).

Uzgodnianie miejsc prowadzenia kontroli przy użyciu urządzeń przenośnych

Skontrolowane straże miejskie i gminne zazwyczaj uzgadniały miejsca prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urządzeń przenośnych z właściwym miejscowo komendantem Policji¹⁴.

Przypadki kontroli bez uzgodnienia z Policją wystąpiły w Olsztynie, Porębie i Trzebielinie, zaś największa skala nieprawidłowości wystąpiła w Straży Miejskiej w Warszawie, gdzie pomimo braku uzgodnienia z KSP dokonywano pomiarów w okresie od września 2012 r. do marca 2013 r. na ulicach: Mrówczej, Połczyńskiej, Włodarzewskiej, Wybrzeżu Kościuszkowskim, Sobieskiego. W 10 przypadkach strażnicy dokonywali pomiarów w miejscach innych niż uzgodnione z KSP. Uzgodnione były konkretne punkty dokonywania pomiaru – natomiast kontrolę prowadzono w innych punktach, chociaż znajdowały się na tym samym odcinku drogi. Należy zwrócić uwagę,

¹⁴ Należy przy tym jednakże zauważyć, iż zgłoszenia lokalizacji takich kontroli nie były poprzedzone żadnymi analizami porównawczymi, choćby w zakresie zdarzeń drogowych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym – szerzej w punkcie 3.2.2. str. 19 i n. Informacji.

iż urządzenie rejestrujące może zostać zlokalizowane zarówno w konkretnym miejscu (punkcie), jak i na określonym odcinku drogi. Nie wpływa to jednak na obowiązek uprzedniego uzgodnienia lokalizacji tego urządzenia w sposób określony w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przypadku zatem wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) kontroli prędkości na określonym odcinku drogi, cały ten odcinek powinien zostać uzgodniony z Policją. Podobne stanowisko zajął Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który w swoim piśmie z 9 października 2013 r. stwierdził, iż: „(...) miejscem prowadzenia wskazanych wyżej czynności kontrolnych – podlegającym uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem Policji – może być zarówno określony punkt (np. na wysokości określonego znaku hektometrowego lub posesji o danym numerze), jak również odcinek drogi”. Należy zauważyć, iż oznakowanie miejsca kontroli ma charakter wtórny – ulokowanie urządzenia determinuje miejsce ustawienia znaku, a nie odwrotnie.

Zdjęcie nr 5



Źródło: materiały kontrolne NIK

Wątpliwości NIK budzi również forma, w jakiej dokonywano uzgodnień. Należy bowiem zauważyć, iż z punktu widzenia przepisu art. 129b ust. 4 prawa o ruchu drogowym istotny jest sam fakt dokonania uzgodnienia, bez znaczenia natomiast pozostają oświadczenia ex post składane przez Policję – jak np. w przypadku kontroli Straży Miejskiej w Warszawie – potwierdzające przeprowadzenie uzgodnień. Mając bowiem na względzie konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), stwierdzić należy, iż o ile „przeprowadzanie” uzgodnień można uznać za dopuszczalne w formie ustnej lub innej wybranej przez strony tych uzgodnień, to samo uzgodnienie (tj. treść określającą miejsce i czas, w jakich strażnicy mogą przeprowadzać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących) powinno zostać utrwalone na piśmie. Zdaniem NIK nie można bowiem

domniemywać realizacji ustawowego obowiązku dokonania uzgodnienia, a tym bardziej jego zakresu (miejsca i czasu kontroli) jedynie na podstawie ustnej deklaracji, w sytuacji gdy kwestia ta może rodzić określone konsekwencje dla obywateli.

Konieczność zachowania na piśmie dowodu dokonania wymaganego przez ustawodawcę uzgodnienia potwierdza również stanowisko Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyrażone np. w piśmie z dnia 9 października 2013 r. w którym wskazano, iż wprawdzie przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym nie definiują, w jakiej formie ma się odbywać to uzgodnienie, ale jednocześnie należy podkreślić, że ze względu na ewentualną potrzebę udostępnienia dokumentacji w związku z toczącym się postępowaniem, zasadne jest zachowanie formy pisemnej dla czynności uzgodnienia. Natomiast jeżeli uzgodnienie miało formę ustną, wskazane wydaje się udokumentowanie tej czynności również w formie pisemnej.

Wykonywanie kontroli w okresie braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy

W wyniku kontroli stwierdzono, iż dziewięć kontrolowanych jednostek (Toruń, Biały Bór, Krosno Odrzańskie, Kobylnica, Kolno, Człuchów, Trzebielino, Wejherowo, Kościelisko) dokonywało w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r. kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym. Rozporządzenie w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące miało określić m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli. W każdej ze wspomnianych jednostek powoływano się na stanowisko Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA z dnia 15 marca 2011 r. (DAiN – VI – 026 -19/11/AK), zgodnie z którym dopuszczalne było prowadzenie takich kontroli.

Kontrole te były prowadzone, pomimo iż brak było pełnych podstaw prawnych do korzystania przez straże gminne (miejskie) z uprawnienia, o którym mowa art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wprawdzie, na mocy ww. artykułu, strażnikom przyznano uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, jednakże w przepisie art. 129h ust. 5 pkt 4 wprost upoważniono ministra właściwego do spraw transportu do określenia szczegółowych warunków wykonywania tych czynności. Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawodawca nie uważał regulacji ustawowej za kompletną i wystarczającą do wykonywania tych kontroli, skoro zdecydował się zawrzeć ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych wymienionych czynności. Wykonywanie kontroli drogowych pomimo braku ww. aktu wykonawczego powodowało zatem, że zarówno strażnikom, jak i przede wszystkim podmiotom, wobec których strażnikom przysługuje uprawnienie władcze, polegające na możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, nie były znane wszystkie warunki, na jakich zgodnie z prawem można było dokonywać tych czynności. Problem powyższy został spowodowany zbyt późnym wydaniem aktu wykonawczego – powinien on wejść w życie wraz z nowelizacją ustawy prawo o ruchu drogowym.

Oznakowanie miejsc prowadzenia kontroli

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r., a następnie § 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. oraz pkt. 5.2.28. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r.¹⁵ w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, punkt automatycznej kontroli prędkości fotoradarem stacjonarnym powinien być poprzedzony znakiem D-51 z tabliczką „Na odcinku...”, wskazującą odległość od znaku do fotoradaru z dokładnością do 100 m.

Ilustracja nr 1

Znak D-51 – Automatyczna kontrola prędkości



Źródło: materiały kontrolne NIK

W dziewięciu miastach (Kamienica Polska, Krotoszyn, Nagłowice, Nowe Miasteczko, Olsztyn, Sandomierz, Szczecin, Toruń, Wałbrzych) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: braku znaków przed miejscami pomiarów, błędnym wskazaniu odległości do miejsca pomiaru, instalacji znaków bez zatwierdzenia przez zarządcę drogi projektu organizacji ruchu, ustawiania przez Straże znaków przenośnych na czas prowadzenia pomiarów oraz instalacji znaków w miejscach, w których kontrole nie były prowadzone. Nieprawidłowości te zostały wyeliminowane jeszcze w trakcie kontroli lub niezwłocznie po jej zakończeniu.

3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

Fotoradary stacjonarne

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. umieszczenie fotoradaru stacjonarnego powinno być poprzedzone dokonaniem analizy stanu bezpieczeństwa w rejonie planowanej lokalizacji. Celem przeprowadzenia takiej analizy jest wybór miejsc najbardziej niebezpiecznych – w których zagrożenie wypadkiem jest największe. Bez zgromadzenia odpowiednich danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu i ich rzetelnej analizy, wybór miejsc do kontroli prędkości jest w dużej mierze przypadkowy.

Stwierdzono, iż analizy w zakresie umiejscowienia fotoradarów stacjonarnych zostały przeprowadzone we wszystkich miastach i gminach, z wyjątkiem Olsztyna. Wątpliwości NIK

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

dotyczyły natomiast rzetelności przeprowadzonych analiz, a tym samym celowości umiejscowienia fotoradarów w wybranych lokalizacjach.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny, np. poprzez wskazanie liczby zdarzeń drogowych na całej długości ulicy o danej nazwie, drogi o danym numerze albo na terenie całej gminy, a nie w konkretnym rejonie planowanego ustawienia fotoradaru. Przeważnie brak było informacji, czy przyczyną zdarzeń objętych analizą było przekroczenie dopuszczalnej prędkości. Występowały m.in. przypadki ustalenia lokalizacji fotoradaru: wyłącznie na podstawie wniosków mieszkańców; na podstawie danych o zdarzeniach sprzed kilku lat; na podstawie opracowanego przez Policję wykazu ulic, na których najczęściej przekraczana jest prędkość; uzasadniona wyłącznie bliskością obiektów użyteczności publicznej i gęstością zaludnienia. W konsekwencji, np. w Szczecinie, Wrocławiu i Olsztynie fotoradary ustawiano często w lokalizacjach, w których nie dochodziło do zdarzeń drogowych spowodowanych nadmierną prędkością, natomiast pomimo posiadania stosownych danych nie prowadzono kontroli w miejscach oznaczonych jako szczególnie niebezpieczne.

Zdjęcie nr 6



Źródło: materiały kontrolne NIK

Nie zawsze jednakże nierzetelność analiz była spowodowana ich błędnym przygotowaniem. Zastrzeżenia NIK budzi bowiem również rzetelność danych będących podstawą analiz, które kontrolowane Straże uzyskiwały od innych podmiotów.

Wobec braku własnych instrumentów pozwalających na prowadzenie statystyki zdarzeń drogowych, zdecydowana większość kontrolowanych jednostek opracowała analizy stanu bezpieczeństwa i analizy porównawcze na podstawie uzyskanych od komendantów powiatowych (miejskich) Policji danych z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). W toku kontroli działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym (P/13/100) ustalono, że m.in. ze względu na ograniczoną funkcjonalność tego systemu w zakresie opisu lokalizacji zdarzeń drogowych, w tym

o konkretnym charakterze, analizy te nie pozwalają na rzetelną weryfikację zasadności lokalizacji urządzenia rejestrującego. Dane gromadzone w SEWiK zazwyczaj nie pozwalają na precyzyjne ustalenie miejsc koncentracji zdarzeń drogowych, w tym w szczególności takich, których przyczyną była nadmierna prędkość. Nie pozwalają również na uzyskanie takich danych z uwzględnieniem wymogów do lokalizacji urządzenia rejestrującego, tj. w promieniu 500 m od planowanej lokalizacji lub do najbliższych skrzyżowań. Jakkolwiek nieprawidłowość ta jest niezależna od kontrolowanych straży miejskich i gminnych, to jednakże wpływała ona w znaczącym stopniu na wynik prowadzonej analizy. NIK zwróciła przy tym uwagę na fakt, iż Straże nie próbowały uzyskiwać dodatkowych danych w zakresie BRD, a jeżeli je nawet posiadały, to nie wykorzystywały ich do przeprowadzenia analiz zasadności lokalizacji fotoradarów. Negatywnym przykładem może być tutaj Straż Miejska w Warszawie, która dysponując dużą ilością informacji o charakterze statystycznym (dane wyjściowe z informacji pozyskanych od Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie - wypadki, ofiary śmiertelne, ranni), nie wykorzystywała ich do dokonania analiz poprzedzających lokalizację stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Zdjęcie nr 7



Źródło: materiały kontrolne NIK

NIK zwróciła ponadto uwagę na fakt, iż w połowie skontrolowanych jednostek nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Należy podkreślić, iż wybór miejsca ustawienia fotoradaru (czy to stacjonarnego, czy też przenośnego) powinien być efektem analizy zobiektywizowanych, rzetelnych danych nie tylko z danej lokalizacji, ale również innych potencjalnie niebezpiecznych miejsc. Celem ustawienia fotoradaru w danym miejscu powinna być bowiem nie tylko sama poprawa bezpieczeństwa ruchu, ale uzyskanie jak największej poprawy

bezpieczeństwa ruchu na danym obszarze. Konieczna jest zatem także bieżąca analiza skuteczności ustawienia fotoradaru, mierzona jednak nie liczbą wystawianych mandatów, a poprawą stanu bezpieczeństwa.

Fotoradary przenośne

Niezależnie od stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, w ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych¹⁶. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁷. Wprawdzie ustawienie fotoradaru przenośnego ze swej istoty ma charakter tymczasowy, należy jednak zwrócić uwagę, iż jego wykorzystanie musi być powiązane z istniejącymi zagrożeniami, których identyfikacja, a także hierarchizacja nie są możliwe bez przeprowadzenia stosownych analiz. Jeżeli fotoradary przenośne mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenie bezpieczeństwa jest w danym okresie największe. Inaczej będzie dochodzić do sytuacji, jak np. w Trzebielinie, gdzie miejsca najczęściej wybierane do kontroli fotoradarem przenośnym nie pokrywały się z miejscami, w których występowało szczególne zagrożenie brd.

3.2.3. Legalizacja urządzeń

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, stosownie do postanowień rozporządzenia w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Wszystkie skontrolowane urządzenia spełniały wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, co było potwierdzone stosownymi dokumentami wydanymi przez Główny Urząd Miar.

3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Postępowanie mandatowe i egzekwowanie należności

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Straże oraz urzędy miast i gmin postępowań mandatowych, z wyjątkiem Wałbrzycha, gdzie wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu czynności w stosunku do sprawców wykroczeń, oraz Poręby, gdzie ujawniono przypadki błędnego opisu zdjęć w zakresie lokalizacji naruszenia. Również w zakresie egzekwowania należności nieprawidłowości wystąpiły jedynie w Wałbrzychu (błędne ewidencjonowanie terminów płatności mandatów oraz opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych) oraz Toruniu (opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych). Kontrola wykazała jednakże, że wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Oznacza to, że duża część wszystkich dotychczas ukaranych mandatami nie otrzymała ich za przekroczenie dozwolonej prędkości (tym samym nie dostała też punktów karnych), gdyż właściciele pojazdów

¹⁶ Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

¹⁷ Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli z reguły informowani przez Straże, które przesyłały im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo¹⁸.

Wydatkowanie środków uzyskanych z mandatów

Zgodnie z obowiązującym od 31 grudnia 2010 r. art. 20d ustawy o drogach publicznych dochody uzyskane z mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą fotoradarów, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są przeznaczyć w całości na finansowanie:

- zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;
- utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

Spośród 37 objętych kontrolą D/13/508 miast i gmin tylko w czterech (Wrocław, Nowe Ostrowy, Łęczyca, Jeźów) prowadzona w urzędzie ewidencja księgową pozwalała na wyodrębnienie dochodów uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów oraz wydatków na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych dokonanych ze środków uzyskanych z tych mandatów.

W związku z brakiem wyodrębnionej ewidencji księgowej, NIK, co do zasady, odstępowała w takich przypadkach od oceny prawidłowości wydatkowania środków z mandatów za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów. Kierownicy tych jednostek kontrolowanych stali na stanowisku, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej, w związku z czym przepisy nie przewidują prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej.

NIK stoi na stanowisku, że art. 20d ustawy o drogach publicznych jest przepisem obligującym do imiennego finansowania określonych wydatków. Przeznaczenie środków pieniężnych pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu grzywnien za naruszenia przepisów ruchu drogowego, ujawnione przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących zostało bowiem określone przez ustawodawcę. Jednostki te nie mogą więc wydatkować tych środków na cele inne, niż określone w art. 20d pkt 1–3 ww. ustawy. Celem zapewnienia przestrzegania realizacji tego obowiązku konieczne jest wyodrębnienie tego rodzaju środków w ewidencji księgowej. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację finansową oraz wynik finansowy. W przeciwnym wypadku nie jest możliwa rzetelna weryfikacja prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z art. 20d.

¹⁸ Kwestie związane ze skutecznością karania przekroczeń prędkości w trybie wykroczeń, a także nakładania mandatów w przypadku odmowy wskazania sprawcy zostały szerzej omówione w Informacji o wynikach kontroli Instalowania i wykorzystania przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

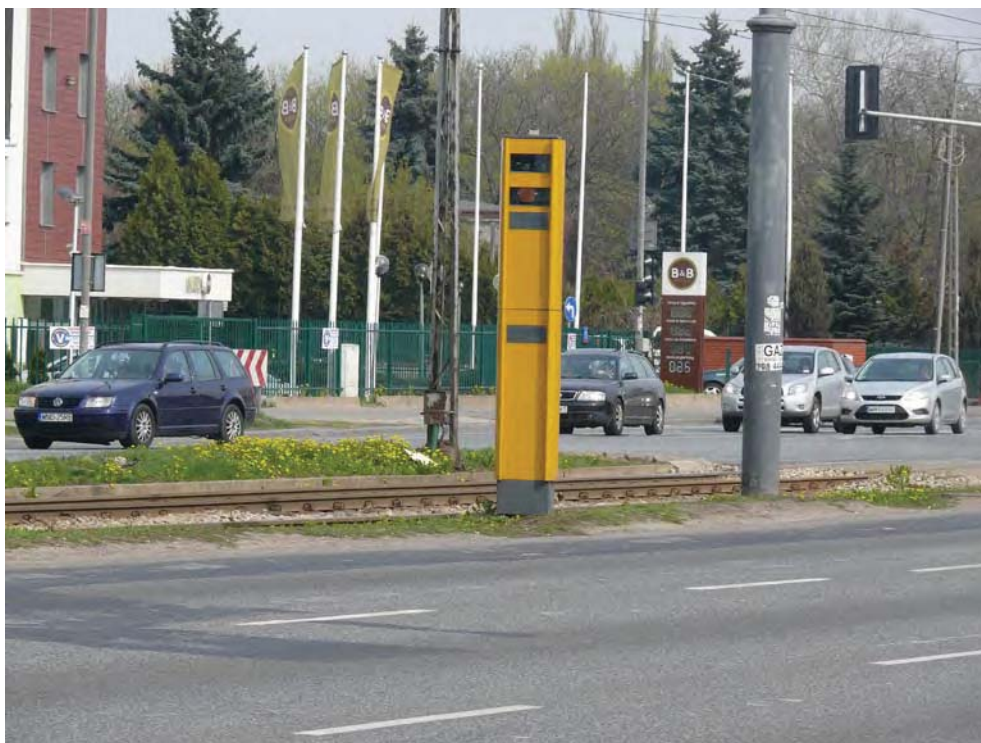
¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Jako wydatki na cele określone w art. 20d pkt. 3, tj. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrolowane miasta i gminy kwalifikowały m.in. wydatki na: oświetlenie uliczne; zakup autobusu szkolnego; bieżące funkcjonowanie straży miejskich i gminnych, ochotniczych straży pożarnych oraz przedszkoli; paliwo dla Policji lub dodatkowe patrole policyjne; wynagrodzenie za dzierżawę fotoradarów czy budowę wiat przystankowych. Według kontrolowanych powyższe wydatki poprawiały bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwo ruchu drogowego, zaś ustawa nie definiuje w sposób szczegółowy sposobu przeznaczenia tych środków.

Niezależnie od wątpliwości co do możliwości przeznaczenia środków uzyskanych z mandatów na poszczególne z ww. celów, należy zauważyć, że obecny zapis ustawowy, który w założeniu miał zapobiegać instalacji fotoradarów w celu czerpania dochodów, obligując jednostki samorządu terytorialnego do przeznaczenia uzyskanych dochodów wyłącznie na cele związane z infrastrukturą drogową oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie spełnia w pełni swojej funkcji. W gminach i mniejszych miastach fotoradary instalowane są najczęściej na drogach krajowych lub wojewódzkich (będących w zarządzie odpowiednio Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz właściwych zarządów dróg wojewódzkich), na których intensywny ruch stanowi główne zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców. Natomiast uzyskane z mandatów środki samorządy te mogą przeznaczać wyłącznie na poprawę infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach we własnym zarządzie, tj. kategorii gminnej, o najmniejszym natężeniu ruchu. Przykładem może być gmina Suchań, której burmistrz zamierzał sfinansować budowę sygnalizacji świetlnej na drodze krajowej nr 10, jednakże Regionalna Izba Obrachunkowa wydała opinię, iż ze środków gminy nie można udzielać dotacji dla Skarbu Państwa. Z kolei w miastach na prawach powiatu, które samodzielnie zarządzają znajdującymi się na ich terenie drogami również o kategoriach powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, dochody z mandatów z fotoradarów stanowią znikomy procent ogółu wydatków przeznaczanych na utrzymanie i rozbudowę infrastruktury drogowej.

Ponadto należy zauważyć, iż jak wyżej wskazano, wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Tymczasem niewskazanie kierującego pojazdem nie jest wykroczeniem ujawnianym przy pomocy fotoradaru, a jedynie pozostającym w związku z takim wykroczeniem. W rezultacie znaczne dochody uzyskane z mandatów za niewskazanie kierującego nie podlegają rygorom art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zdjęcie nr 8



Źródło: materiały kontrolne NIK

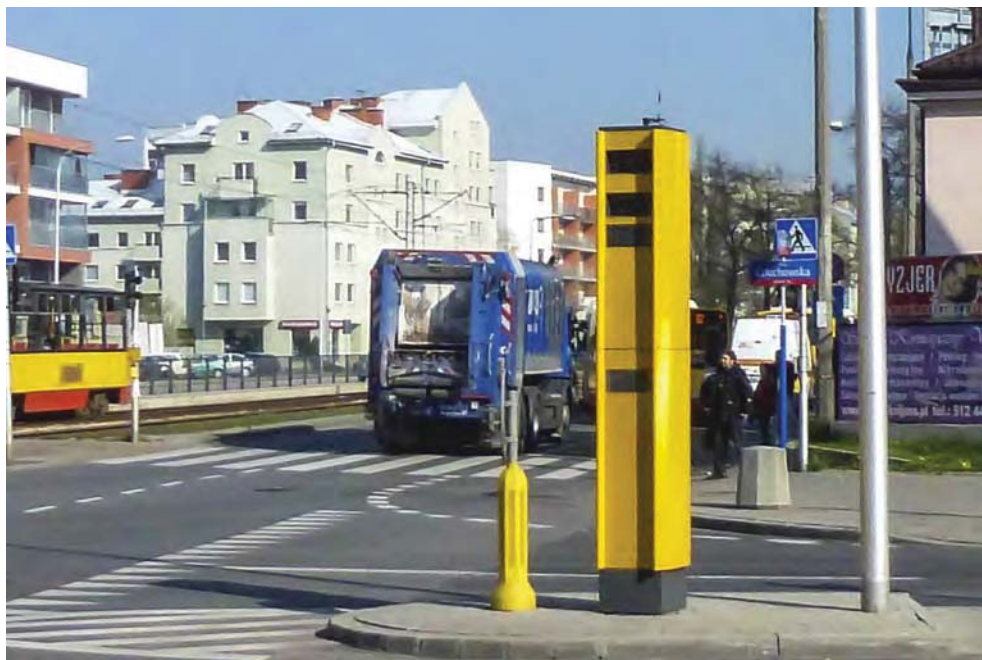
3.2.5. Aktywność Straży

Ustawa o strażach gminnych nakłada na tę formację szereg zadań, z których jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 Straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95% mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, Kobylnica) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys.

Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to w ocenie NIK tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a Straże pełnią głównie rolę fiskalną²⁰. W związku z powyższymi ustaleniami NIK rozważa przeprowadzenie kompleksowej kontroli w zakresie realizacji przez Straże ich ustawowych obowiązków.

²⁰ Przykładowo, w gminie Biały Bór dochody z mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego stanowiły w 2011 r. 27% ogółu dochodów. W Kamienicy Polskiej same dochody z tytułu mandatów za przekroczenie prędkości (bez mandatów za niewskazanie kierującego) w 2012 r. stanowiły blisko 20% dochodów ogółem. Średnio w okresie 2011 – III kwartał 2013 dla szeregu gmin (m.in. Człuchów, Biały Bór, Kobylnica, Bobolice, Kamienica Polska, Tarczyn) dochody z tytułu mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego wynosiły od 10 do 19% ogółu dochodów.

Zdjęcie nr 9



Źródło: materiały kontrolne NIK

3.2.6. Inne ustalenia

Nadzór nad działalnością straży miejskich i gminnych

Nadzór nad działalnością strażników miejskich i gminnych, w zakresie określonym w art. 9 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o strażach gminnych, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu²¹. Wśród ww. zadań znajduje się odwołanie do uprawnień określonych w art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²², przyznającego strażom miejskim i gminnym prawo do kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru prędkości. Nadzór nad strażami miejskimi i gminnymi przez wojewodę jest związany z policyjnym charakterem Straży. Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży służy jednakże nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. W ocenie NIK działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą być elementem szerszych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, w szczególności bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD. Zdaniem NIK wojewodowie, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni podjąć działania celem wypracowania i ujednoczenia w skali kraju standardów dotyczących prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez Straże, zwłaszcza w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje

²¹ To założenie jest zgodne z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97) stwierdził, że utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy jest tego rodzaju zadaniem własnym o charakterze publicznym, którego wypełnianie nakłada na organy gmin obowiązki inne niż te, jakie są następstwem wykonywania zadań własnych o charakterze gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że „uprawnienia straży gminnych mają charakter policyjny, a więc służą realizacji zadań publicznych państwa”. Nie zmienia tego fakt, że tworzone są one i działają dla ochrony porządku na terenie gmin, spełniając rolę służebną wobec społeczności lokalnych.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

się tu współpraca w zakresie analizy miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich wskazywania) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Współpraca z podmiotami komercyjnymi w zakresie kontroli ruchu drogowego

W 10 skontrolowanych miastach i gminach fotoradary były dzierżawione od firm prywatnych. Dzierżawa taka polegała bądź na wypożyczeniu samego urządzenia (ewentualnie z samochodem i pracownikiem obsługi technicznej) za stawkę miesięczną, bądź dodatkowo z zapewnieniem przez wydierżawiającego własnych pracowników do obróbki zdjęć i wysyłania korespondencji za stałą stawkę jednorazową od każdego wyegzekwowanego mandatu. W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

W gminie Trzebielino na przestrzeni czterech lat zawarto z wykonawcą pięć umów dzierżawy fotoradaru. Dwukrotnie urząd gminy przyjął od wykonawcy fotoradary jeszcze przed rozstrzygnięciem przetargu, w tym raz jeszcze przed publikacją ogłoszenia o przetargu. Jedna z umów została zawarta bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych²³ (PZP). Kolejne zamówienie zostało w sposób niedozwolony podzielone na części, skutkując ponownym zawarciem umowy bez zastosowania ustawy PZP. Wyłoniony w dalszych przetargach ten sam wykonawca nie złożył wszystkich wymaganych w specyfikacji zamówienia dokumentów, a pomimo to nie został wezwany do uzupełnienia oferty ani jego oferta nie została odrzucona jako niespełniająca wymogów. W urzędzie brak było dokumentacji jednego z postępowań przetargowych, w których ofertę złożył również inny przedsiębiorca, niż dotychczasowy wykonawca. W skierowanym do oferentów zawiadomieniu o wyniku postępowania nie wskazano żadnego uzasadnienia odrzucenia oferty konkurencyjnej wobec dotychczasowego wykonawcy, a ogłoszenia o rozstrzygnięciu przetargu nie opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zdjęcie nr 10



Źródło: materiały kontrolne NIK

²³ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

W Porębie przeprowadzono przetarg nieograniczony na dzierżawę fotoradaru wraz z prowadzeniem biura zatrudniającego co najmniej trzy osoby do opracowania niezbędnej dokumentacji. Zamawiający nie potrafił uzasadnić wprowadzenia kryterium zatrudniania przez wykonawcę co najmniej trzech osób oraz wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o tym, ile osób jest potrzebnych do opracowania dokumentacji. W ogłoszeniu o przetargu wskazano termin otwarcia ofert o dzień wcześniejszy niż w SIWZ, jak też wystąpiły rozbieżności pomiędzy ogłoszeniem a SIWZ odnośnie wymaganych dokumentów. Szacunkowa wartość zamówienia została pierwotnie określona na 139 tys. zł, w wyniku czego ogłoszenie opublikowano wyłącznie w Biuletynie Zamówień Publicznych. Następnie w dniu otwarcia ofert kwotę tę zwiększono do 960 tys. zł. Tak określona wartość zamówienia obligowała zamawiającego do przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Pomimo że złożona oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów (prawidłowej polisy OC i stosownego oświadczenia kancelarii prawnej), nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia oferty ani jej nie odrzucono. Jeszcze przed otwarciem ofert w przetargu, pomiary testowe na terenie miasta z udziałem straży miejskiej przeprowadzał podwykonawca późniejszego zwycięzcy przetargu²⁴.

²⁴ „Fotoradar zrobił 800 zdjęć w ciągu 16 dni”, Kurier Zawierciański – wydanie internetowe, 25 lutego 2013 r., „Kuriozalny fotoradar z Poręby”, telewizja internetowa TTV.PL.

4.1 Przygotowanie kontroli

W kontrolach wzięły udział wszystkie delegatury NIK, natomiast sama kontrola była koordynowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK. Przebieg kontroli był nadzorowany przez Komitet Sterujący pod przewodnictwem wiceprezesa NIK Mariana Cichosza.

Szczegółowy wykaz jednostek kontrolowanych zamieszczono w zał. nr 5.2 na str. 31 i n. Informacji. W jednostkach kontrolowanych objęto kontrolą wszystkie lokalizacje fotoradarów stacjonarnych. Jedyne w Straży Miejskiej w Warszawie dokonano oględzin trzech z 17 lokalizacji fotoradarów stacjonarnych, dokonując celowego doboru próby. Badaniem objęto wszystkie lokalizacje wskazane przez słuchaczy radia RMF FM i przekazane do NIK w ramach tzw. listy absurdów fotoradarowych.

Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich jednostkach równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych jednostkach objętych badaniem.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 22 maja 2013 r. do 17 grudnia 2013 r. W wyniku kontroli NIK wydała 28 ocen pozytywnych, 29 pozytywnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz 1 negatywną. Wydając oceny pokontrolne, NIK wzięła pod uwagę zakres kompetencji kontrolowanych podmiotów, w szczególności fakt, iż szereg stwierdzonych nieprawidłowości wiązało się z koniecznością realizacji zadań we współpracy z podmiotami niepozostającymi w stosunku zależności z kontrolowanymi jednostkami, a także wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązujących przepisów. Dla sposobu oceny jednostek kontrolowanych istotne znaczenie miał fakt, iż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, Izba nie może dokonywać oceny jednostek samorządu terytorialnego pod kątem celowości prowadzonych przez nie działań²⁵.

Sformułowano 117 wniosków pokontrolnych. Zalecenia pokontrolne NIK dotyczyły m.in.:

- prowadzenia pomiarów wyłącznie w miejscach i terminach uzgodnionych z Policją,
- prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa na potrzeby wyboru lokalizacji fotoradarów,
- weryfikacji zasadności lokalizacji w oparciu o rzetelne analizy stanu bezpieczeństwa,
- prowadzenia analiz porównawczych na potrzeby oceny skuteczności działania fotoradarów,
- dokonywania pomiarów fotoradarem przenośnym wyłącznie w obrębie miasta oraz w sposób zgodny z przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym,
- wprowadzenia prawidłowego oznakowania fotoradarów znakiem D-51,
- prowadzenia ewidencji księgowej w sposób pozwalający na wyodrębnienie dochodów i wydatków ze środków określonych w art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosiło osiem jednostek kontrolowanych. Komisje Rozstrzygające częściowo uwzględniły zastrzeżenia dotyczące niewydziałania subkont na środki pochodzące z mandatów karnych oraz wydatkowania tych środków.

W pozostałych przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o realizacji wniosków pokontrolnych.

²⁵ Treść wszystkich wystąpień pokontrolnych dostępna jest pod adresem: www.nik.gov.pl

5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383).
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) z *dnem 27 marca 2013 r. zastąpione przez* Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366).

5.2. Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrola D 13/504

Gniezno: Urząd Miasta (prezydent Jacek Kowalski)

Inowrocław: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Brejza)

Kędzierzyn-Koźle: Urząd Miejski (prezydent Tomasz Wantuła)

Radom: Urząd Miasta (prezydent Andrzej Kosztowniak), Straż Miejska (komendant Paweł Górak)

Toruń: Urząd Miasta (prezydent Michał Zaleski), Straż Miejska (do 15 czerwca 2011 r. p. o. komendanta Piotr Wachek, do 30 czerwca 2012 r. p. o. komendanta Mirosław Bartulewicz, od 1 lipca 2012 r. komendant Mirosław Bartulewicz)

Wałbrzych: Urząd Miasta (prezydent Roman Szelemej)

Warszawa: Urząd Miasta (prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Leszczyński)

Kontrola D 13/508

Biały Bór: Urząd Miasta (od 30 listopada 2010 r. do 31 października 2012 r. burmistrz Franciszek Lech Kwaśniewski, od 29 listopada 2012 r. burmistrz Paweł Stanisław Mikołajewski)

Bobolice: Urząd Miasta (burmistrz Mieczysław Brzoza)

Boguchwała: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Dronka)

Brzeziny: Urząd Miasta (burmistrz Marcin Pluta)

Człuchów: Urząd Gminy (wójt Adam Marciniak), Straż Gminna (komendant Krzysztof Bulwan)

Gostycyn: Urząd Gminy (wójt Jacek Czerwiński)

Jasło: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Czernecki)

Jeżów: Urząd Gminy (wójt Tomasz Piechota)

Kamienica Polska: Urząd Gminy (wójt Cezary Stempień)

Kęsowo: Urząd Gminy (wójt Radosław Januszewski)

Kobylnica: Urząd Gminy (wójt Leszek Kuliński), Straż Gminna (komendant Janusz Kramek)

Kolno: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Duda)

Kościelisko: Urząd Gminy (wójt Bohdan Pitoń)

Krosno: Urząd Miasta (prezydent Piotr Marian Przytocki)

Krosno Odrzańskie: Urząd Miasta (burmistrz Marek Cebula)

Krotoszyn: Urząd Miasta (burmistrz Julian Jokś)

Lublin: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Jan Żuk), Straż Miejska (komendant Jacek Kucharczyk)

Łęczycza: Urząd Miasta (burmistrz Stanisław Olszewski)

Łomża: Urząd Miasta (prezydent Mieczysław Leon Czerniawski)

Mały Płock: Urząd Gminy (wójt Józef Dymerski)

Nadarzyn: Urząd Gminny (wójt Janusz Grzyb), Straż Gminna (komendant Adam Piskorz)

Nagłowice: Urząd Gminy (wójt Elżbieta Frejowska), Straż Gminna (komendant Marek Michnowski)

Nowe Miasteczko: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Szkondziak)

Nowe Ostrowy: Urząd Gminy (wójt Zdzisław Kostrzewa)

Olesno: Urząd Miasta (burmistrz Sylwester Piotr Lewicki)

Olsztyn: Urząd Miasta (prezydent Piotr Grzymowicz), Straż Miejska (komendant Józef Kłosek)

Poręba: Urząd Miasta (prezydent Marek Śliwa)

Poznań: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Grobelny), Straż Miejska (komendant Wojciech Ratman)

Pruszcz Gdański: Urząd Miasta (burmistrz Janusz Wróbel), Straż Miejska (komendant Leszek Banaś)

Sandomierz: Urząd Miasta (burmistrz Jerzy Borowski)

Suchań: Urząd Miasta (burmistrz Stanisława Bodnar)

Szczecin: Urząd Miasta (prezydent Piotr Krzystek), Straż Miejska (komendant Leon Gajewski)

Tarczyn: Urząd Miasta (burmistrz Barbara Galicz), Straż Miejska (komendant Andrzej Toporkiewicz)

Trzebielino: Urząd Gminy (wójt Tomasz Czechowski)

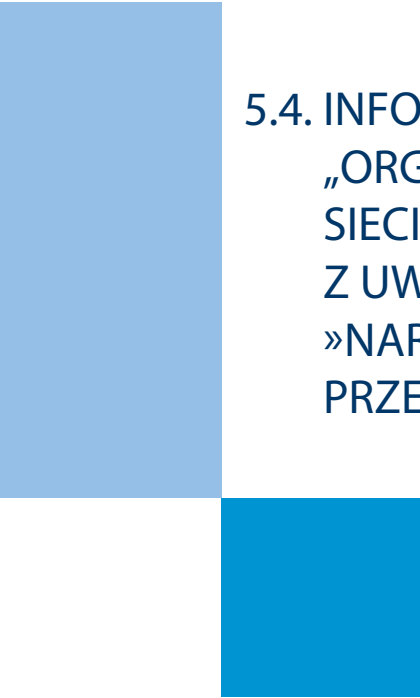
Wejherowo: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Hildebrandt)

Wrocław: Urząd Miasta (prezydent Rafał Dutkiewicz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Słysz)

Zbrosławice: Urząd Gminy (wójt Wiesław Olszewski)

5.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
19. Główny Inspektor Transportu Drogowego
20. Komendant Główny Policji



5.4. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
„ORGANIZACJA
SIECI DRÓG POWIATOWYCH I GMINNYCH
Z UWZGLĘDNIENIEM EFEKTÓW REALIZACJI
»NARODOWEGO PROGRAMU
PRZEBUDOWY DRÓG LOKALNYCH«”



LPO-4101-05-00/2013
Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA
SIECI DRÓG POWIATOWYCH I GMINNYCH
Z UWZGLĘDNIENIEM EFEKTÓW REALIZACJI
„NARODOWEGO PROGRAMU
PRZEBUDOWY DRÓG LOKALNYCH”**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

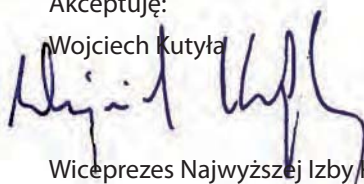
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz



Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 07.03.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	16
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne.....	20
3.3. Istotne ustalenia kontroli.....	22
3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową.	22
3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej.....	23
3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej.....	23
3.3.2.2. Prowadzenie ksiąg drogi i dzienników objazdu dróg.....	24
3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.....	25
3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej.....	27
3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.....	27
3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych	30
3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu	31
3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK	34
3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii.....	36
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Przygotowanie kontroli	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	37
5. ZAŁĄCZNIKI.....	39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

NPPDL	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, zarówno „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, jak i „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój” ¹
Droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ²)
Droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art. 1 ustawy o drogach publicznych)
Dziennik objazdu dróg	element ewidencji danych dotyczących dróg. Wzór dziennika objazdu dróg, określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom ³ . Dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi
Inżynieria ruchu drogowego	dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem)
Książka drogi	podstawowy element ewidencji danych dotyczących drogi obejmujący m. in.: parametry techniczne odcinka drogi, jego zagospodarowanie, wyposażenie techniczne oraz schematy skrzyżowań i rysunki przekrojów charakterystycznych drogi. Wzór książki drogi, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych
Organizacja ruchu	czynniki mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów
Projekt organizacji ruchu	podstawowa dokumentacja dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego, sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem ⁴)

¹ Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych dalej: Program lub NPPDL.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

³ Dz. U. Nr 67 poz. 582 (dalej: rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych).

⁴ Dz. U. Nr 177 poz. 1729 (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach).

Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych)
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ustawy o drogach publicznych)
Skrzyżowanie	przecięcie się w jednym poziomie dróg mających jezdnię, ich połączenie lub rozwidlenie, łącznie z powierzchniami utworzonymi przez takie przecięcia, połączenia lub rozwidlenia. Nie dotyczy przecięcia, połączenia lub rozwidlenia drogi twardej z drogą gruntową, z drogą stanowiącą dojazd do obiektu znajdującego się przy drodze lub z drogą wewnętrzną (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym ⁵)
Urządzenia bezpieczeństwa ruchu	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych
Zarząd drogi	jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust.1 ustawy o drogach publicznych)
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych)
Znak drogowy	znak pionowy (w postaci tarczy, tablicy z napisem lub symbolem, a także w postaci świetlnej) lub znak poziomy (w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi), wyrażający ostrzeżenie/zakaz/nakaz lub informację dla uczestnika ruchu drogowego (art. 7 ust.1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych ⁶)

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

⁶ Dz. U. Nr 170 poz. 1393 ze zm. (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych).

W Polsce na drogach ginie najwięcej osób spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Z publikowanych przez Komendę Główną Policji dokumentów wynika, że tylko w nielicznych przypadkach jako ich przyczynę wskazuje się: zły stan techniczny dróg i zły stan oznakowania. Z taką kwalifikacją nie zgadzają się specjaliści, wskazując m. in. że oznakowanie musi być widoczne, czytelne, zrozumiałe, zgodne z logiką i wiarygodne. Wskazuje się, że zarządcy dróg (szczególnie gminni i powiatowi) postrzegają problem niewłaściwego oznakowania dróg jako mało istotny. W powiązaniu ze stanem technicznym dróg jest to jednak bardzo istotny problem, wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Dążąc do intensyfikacji rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym w zakresie dróg gminnych i powiatowych, z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011*”, mający być instrumentem pomocy Rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu trudnych problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg powiatowych i gminnych. Program miał służyć poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz być czynnikiem podnoszenia atrakcyjności gospodarczej terenów i zwiększania komfortu życia mieszkańców poprzez wspieranie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzącym do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Program ten wszedł w życie z dniem 28 października 2008 r. na podstawie uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. i skorygowany został na mocy uchwały nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011*”.

Dnia 6 września 2011 r. z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. „*Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój*”. Przedmiotowy Program ustanowiony został w celu realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015.

Kontrola o zbliżonym zakresie⁷ była prowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu w 2010 r. Stwierdzono wówczas m. in., że: niezbędne są natychmiastowe działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych. Nieprawidłowości i uchybienia występowały na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Podobne nieprawidłowości wykazała także przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie kontrola doraźna K/11/021 „Wykonanie wniosków z kontroli P/10/161...”. U trzech (spośród czterech) zarządców dróg brak było działań mających na celu zaprowadzenie wymaganej dokumentacji techniczno - eksploatacyjnej dróg lokalnych. Istniejący stan stwarza zagrożenie dla jakości realizowanych robót drogowych, a w szczególności dla trwałości efektów NPPDL, co mogło powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁷ P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, numer ewidencyjny 178/2010/P/10/161/LPO.

Temat kontroli

Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocenie poddano także procesy przygotowania, finansowania, realizacji i rozliczenia inwestycji drogowych przez zarządców dróg powiatowych i gminnych dofinansowywanych ze środków NPPDL.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą (cele szczegółowe) dotyczyły oceny stanów faktycznych, w latach 2010–2013 (I kwartał), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na przedmiot kontroli, w zakresie:

- ♦ działań w zakresie właściwego stanu technicznego sieci drogowej,
- ♦ zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- ♦ zgodności działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL^{8,9},
- ♦ udzielania zamówień publicznych,
- ♦ wykonywania robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości,
- ♦ odbioru robót drogowych,
- ♦ egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi,
- ♦ nadzoru nad działalnością zarządców dróg,
- ♦ oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia do 30 lipca 2013 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z decyzją Prezesa NIK z dnia 14 marca 2013 r., kontrola prowadzona była w trybie szczególnym, w ramach Projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”¹⁰, realizowanego przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

⁸ Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. – treść uchwał dostępna jest m. in. na stronach biuletynów informacji publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl).

⁹ Omawiane uchwały Rady Ministrów nie są wprost wiążące dla jednostek samorządu terytorialnego. Treść tych uchwał została jednak uwzględniona w pełni w umowach o dofinansowanie z NPPDL, zawartych pomiędzy wojewodami, a poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

¹⁰ W skład Projektu wchodzi: a) kontrola planowa P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; b) kontrola planowa P/13/145 „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego” realizowana przez Delegaturę NIK w Katowicach; c) kontrola doraźna R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń

Włączenie niniejszej kontroli do ww. Projektu wynikało z konieczności skoordynowania działań i maksymalnego wykorzystania potencjału wszystkich jednostek organizacyjnych NIK, realizujących kontrole w zbliżonych merytorycznie obszarach, dla których wspólnym mianownikiem jest bezpieczeństwo obywateli w ruchu drogowym.

Kontrola została przeprowadzona u 14 powiatowych i 21 gminnych zarządców dróg oraz w czterech starostwach powiatowych nie będących zarządcą dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji w 2011 i 2012 r.).

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w komendach powiatowych Policji, a także u zarządców dróg wojewódzkich i krajowych. W kontroli skoordynowanej przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczyło siedem delegatur NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, listę osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę zawiera załącznik nr 1.

do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; d) kontrola doraźna sprawdzająca „Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” realizowana przez Delegatury NIK w Bydgoszczy, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu; e) kontrola planowa P/13/078 „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym” realizowaną przez Departament Infrastruktury; f) kontrola planowa P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” realizowana przez Delegaturę NIK w Poznaniu; g) kontrola doraźna D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego” realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; h) ponadto Najwyższa Izba Kontroli zleciła wszystkim Wojewodom przeprowadzenie kontroli w zakresie oznakowania dróg publicznych.

¹¹ Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm. (dalej: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹², przygotowanie, finansowanie, realizowanie i rozliczanie, przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, inwestycji drogowych dofinansowywanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL). Realizowanie tych inwestycji skutkowało tworzeniem powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, co zwiększało dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu na całej sieci dróg samorządowych.

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności efekty realizacji NPPDL. W wyniku realizacji pierwszej edycji Programu przeprowadzona została w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km, których wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego Programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa, których łączna kwota wyniosła ponad 2,9 mld zł (środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły natomiast 3,2 mld zł). W ramach drugiej edycji NPPDL (do końca 2012 r.) zrealizowano 463 przedsięwzięcia inwestycyjno-remontowe o łącznej wartości 685 mln zł (kwota dotacji celowych z budżetu państwa stanowiła 195 mln zł). Łącznie zmodernizowano i rozbudowano drogi lokalne na długości 827 km . Ocenę pozytywną uzasadniają ponadto osiągnięte efekty w zakresie punktowej (na modernizowanych odcinkach dróg) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykorzystanie przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem otrzymanych środków z dotacji celowej budżetu państwa w ramach NPPDL, na ogół prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę lub remont dróg realizowanych w ramach NPPDL oraz należyte zabezpieczanie interesów prawnych i finansowych zamawiających w umowach o realizację inwestycji.

Jednocześnie, w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające na:

- ♦ rażących zaniedbaniach w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, co w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych powodowało nadal wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- ♦ braku planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz braku udokumentowania właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego,
- ♦ nierzetelnym nadzorze inwestorskim w toku realizacji robót drogowych co może być w przyszłości przyczyną wystąpienia uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i może spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych,
- ♦ niewystarczającym nadzorze inwestorskim realizowanym na etapie odbiorów końcowych robót drogowych, w szczególności nieprzedkładanie przez wykonawców wymaganych dokumentów będących podstawą dokonywania prawidłowych odbiorów zadań inwestycyjnych.

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Podjęte w ramach Programu inwestycje służyły realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, przyczyniając się do osiągnięcia jej głównego celu, jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Poprzez realizację tych przedsięwzięć osiągnięto poprawę stanu powiązań dróg lokalnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych. Zwiększona została płynność ruchu oraz nastąpiła punktowa poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego w miejscach realizowanych inwestycji poprzez wykonanie chodników, ścieżek rowerowych, zatok autobusowych, a także sygnalizacji świetlnych i oświetlenia.

2. Otrzymana pomoc finansowa ze środków dotacji celowej budżetu państwa w ramach Programu została wykorzystana przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem (str. 32).

3. Zarządcy dróg wojewódzkich i krajowych w ograniczony sposób współdziałali z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu, a mianowicie „wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych”.

Brak pełnej współpracy w tym zakresie utrudniał przeznaczanie środków z Programu na zadania najbardziej efektywne, z punktu widzenia ponadlokalnej sieci dróg (str. 36).

4. Zarządcy dróg nie realizowali niektórych obowiązków, które miały służyć ocenie stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego dróg. **20 spośród 35 skontrolowanych zarządców dróg (57%) nie opracowało planów rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o drogach publicznych.**

Brak tych planów, jako podstawowych dokumentów koniecznych dla właściwego utrzymania i rozwoju sieci drogowych, znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów transportowych i komunikacyjnych występujących na obszarach gmin i powiatów. Uniemożliwiał także stwierdzenie, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Zarządcy ci dokonywali wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg na podstawie bieżących nieudokumentowanych ocen (str. 23).

5. **Tylko trzy (9%) skontrolowane jednostki posiadały zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach** (28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech brak było w ogóle takich organizacji). Oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonej organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹³ (str. 27).

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły przypadki lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów

¹³ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych).

drogowych. Kontrola wykazała niską skuteczność podejmowanych działań w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego.

Nie we wszystkich miejscach na drogach, szczególnie uczęszczanych przez dzieci, stosowano odpowiednie oznakowanie lub zabezpieczenia ochronne (barierki), w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (str. 29).

6. 22 zarządców dróg (63%) nie prowadziło księzek drogi lub prowadzona przez nich ewidencja była niekompletna bądź nieaktualna. Także 22 zarządców nie posiadało dzienników objazdu dróg. Naruszało to postanowienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych (str. 24).

U 29 zarządców (83%) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich). Zaniechania te dotyczyły bądź nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach. Stanowiło to naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴. Zaniechanie dokonywania przeglądów dróg według art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia (str. 25).

W ocenie NIK, nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak również niedokonywania okresowych przeglądów ich stanu technicznego miały wpływ na niedostateczną znajomość przez zarządców stanu własnej sieci drogowej i mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Skutkiem tego była niemożność przedstawienia przez zarządców, w trakcie kontroli NIK, rzetelnej oceny gminnej lub powiatowej sieci drogowej.

7. W umowach z wykonawcami robót należycie zostały zabezpieczone interesy prawne i finansowe zamawiającego. Umowy te zawierały stosowne postanowienia dotyczące okresów gwarancji i rękojmi, kar umownych za nierzetelne wykonawstwo oraz wnoszenia przez wykonawców zabezpieczeń należytego wykonania robót.

Postanowienia umów o realizację robót drogowych, których integralną częścią były Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (dalej: SST) nie były jednak w pełni realizowane. Siedemnastu zarządców dróg (49%) nieegzekwowało od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości przed rozpoczęciem realizacji robót drogowych.

Stwierdzono - u kontrolowanych zarządców dróg - że zakres SST nie był dostosowany do przedmiotu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych (str. 33).

8. Nierzetelny był nadzór inwestorski, sprawowany na etapie odbioru końcowego robót drogowych. Wyrazem tego było nieegzekwowanie od wykonawców wymaganych dokumentów (np. wyników badań laboratoryjnych, certyfikatów, świadectw), stanowiących podstawę do dokonania prawidłowego odbioru i rozliczania zadań. **Stwierdzone nieprawidłowości na etapie odbioru końcowego robót drogowych (43% zarządców) świadczą zarówno o nierzetelnym nadzorze inwestorskim, jak i występowaniu ryzyka korupcyjnego dowolności dokumentowania**

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót¹⁵. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na: nieegzekwowaniu od wykonawców obowiązku przedłożenia niektórych dokumentów, które określano w postanowieniach zawartych umów i SST (str. 33).

9. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głównie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że efekty realizacji NPPDL przyczyniły się znacząco do poprawy zarówno stanu technicznego dróg lokalnych, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wskazuje to na celowość i skuteczność działań prowadzonych w ramach Programu oraz uzasadnia potrzebę jego kontynuacji. W kontekście tym krytycznie należy odnieść się do spadku dofinansowania NPPDL z budżetu państwa do kwoty 250 mln zł w 2014 r¹⁶, zamiast 1 mld zł, przyjętego w założeniach programowych.

2. Wyniki kontroli wskazują na wieloletnie zaniedbania zarządców dróg w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. Brak planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg, a także niedokonywanie przeglądów ich stanu technicznego wpływają na postępującą dekapitalizację sieci dróg lokalnych i powodują dalszy wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne są niezwłoczne działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej, wymaganej obowiązującymi przepisami dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych.

3. Ustalenia kontroli NIK wskazują na zły stan techniczny dróg lokalnych i liczne błędy w zakresie prawidłowego ich oznakowania. Skutkuje to utrudnieniami i zwiększa zagrożenia w ruchu drogowym. Zaniedbania w tym zakresie są tak duże, że ich likwidacja zajmie wiele lat, jeśli nie zostanie stworzony długofalowy system wsparcia finansowego zasilenia utrzymania dróg lokalnych (szczególnie powiatowych i gminnych) z budżetu państwa.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba podjęcia kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wieloletnie zaniedbania w zakresie wprowadzenia stałych organizacji ruchu uniemożliwiają osiągnięcie spójności i logiczności oznakowania. Potrzebna jest także weryfikacja, przez organy zarządzające ruchem i nadzorujące zarządzanie ruchem¹⁷, istniejącego oznakowania dróg powiatowych i gminnych pod kątem jego prawidłowości.

Stwierdzona w toku kontroli skala braku projektów organizacji ruchu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi. Z ustaleń kontroli wynika, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, nie nakazują wprost zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej, zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają. Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określono w § 4 ww. rozporządzenia

¹⁵ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

¹⁶ W latach 2012–2013 na dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa przeznaczono jedynie odpowiednio: 200 i 500 mln zł.

¹⁷ Odpowiednio starostowie, wojewodowie – art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Ministra Infrastruktury. Przepis ten nie przesądza, w ocenie NIK jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu (tj. zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu). W kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające zarówno na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg, jak i ich odcinków, na których realizowano roboty drogowe. Przyczyną tych nieprawidłowości – co wynika bezpośrednio z ustaleń kontroli jest niejednoznaczność przepisów określających obowiązki zarządców dróg w tym zakresie.

W związku z powyższym, celowe jest ponowne wystąpienie¹⁸ do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729) zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, w aktualnym brzmieniu stanowi bowiem, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Argumentacja o braku uzasadnienia, co do nowelizacji ww. przepisu wskazana w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13)¹⁹, ze względu na stosowne zapisy w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli,

¹⁸ Pierwotnie wniosek de lege ferenda dotyczący tej problematyki zredagowany został przez Delegaturę NIK w Lublinie w ramach kontroli P/09/150 i nie został uwzględniony przez ówczesnego Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

¹⁹ Z pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13) skierowanego do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji Pani poseł Julii Pitera wynika m. in., że wniosek de lege ferenda dotyczący wprowadzenia obowiązku sporządzania i posiadania zatwierdzonych organizacji ruchu w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, nie znajduje uzasadnienia. „Zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu - na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o drogach publicznych - przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do ww. rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r. „informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „WYPOSAŻENIE TECHNICZNE ODCINKA DROGI” – kolumny 6, 7 i 8) w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji. Przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi”.

przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), nie może być uwzględniona.

Wyniki kontroli NIK wskazują bowiem, że większość zarządców dróg powiatowych i gminnych w ogóle nie prowadzi ksiąg drogi, a jeśli je prowadzi to nie odnotowuje w nich danych o projektach organizacji ruchu.

4. Z ustaleń kontroli u zarządców dróg wynika, że nieprawidłowości i uchybienia występowały głównie na etapie wykonawstwa i odbioru robót drogowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania pełnej dokumentacji przy odbiorze końcowym.

Niezbędne jest także zwiększenie istniejącego współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych”) z zarządcami dróg innych kategorii, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu w ramach Programu.

5. Ustalenia kontroli, a także wyniki Panelu ekspertów (załącznik nr 4 do Informacji) upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia następujących wniosków.

Do Ministra Administracji i Cyfryzacji o:

- podjęcie działań mających na celu kontynuację realizacji NPPDL oraz zapewnienie rocznego dofinansowania z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld zł, przewidzianego w założeniach uzasadniających jego wprowadzenie.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- znowelizowanie – na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym – rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w zakresie wskazanym w pkt 2.3 (3).

Do właścicieli infrastruktury dróg gminnych i powiatowych, wykonujących zadania samodzielnie lub poprzez zarządy dróg publicznych o:

- zwiększenie nadzoru nad: sporządzaniem planu rozwoju sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i właściwym dokumentowaniem przeglądów stanu technicznego dróg,
- wzmożenie kontroli w zakresie sporządzania projektów stałych organizacji ruchu oraz prawidłowym oznakowaniem dróg,
- sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego w toku bieżącej realizacji robót oraz na etapie ich odbioru końcowego.

Do starostów zarządzających ruchem na drogach powiatowych i gminnych o:

- zaprzestanie stosowania nielegalnej praktyki przekazywania innym podmiotom prawnym kompetencji i obowiązków organu zarządzającego ruchem na podległych drogach wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- zapewnienie prowadzenia w odniesieniu do wszystkich dróg, podległych im w zakresie zarządzania ruchem, kontroli prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Do wojewodów jako organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem o:

- dokonywanie ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Do komendantów wojewódzkich Policji i komendantów powiatowych (miejskich) Policji o:

- wykorzystywanie w szerszym zakresie uprawnień wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym do wydawania zaleceń podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie powiatowych i gminnych dróg publicznych w zakresie usuwania nieprawidłowości co do ich stanu technicznego i oznakowania.

Do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o:

- zwiększenie częstotliwości kontroli w jednostkach zarządzających drogami publicznymi w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków w zakresie utrzymania dróg i obiektów inżynierskich.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ww. ustawy – drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej – dzielą się (poza drogami krajowymi i wojewódzkimi) na drogi powiatowe i drogi gminne.

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8) są dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta); (art. 19 ust. 2 pkt 3, 4). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez radę powiatu lub radę gminy (art. 21 ust. 1 i ust. 1 a). Zadania zarządcy drogi określa art. 20 ustawy. Należą do nich m.in:

- ♦ opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych (art. 20 pkt 1) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2),
- ♦ utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4)²⁰ oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 11), a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (art. 20 pkt 16) i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5),
- ♦ prowadzenie m.in. ewidencji dróg (art. 20 pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; dalej: GDDKiA, (art. 20 pkt 9a),
- ♦ przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10)²¹,
- ♦ badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a)²², wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8).

Ustawa Prawo o ruchu drogowym określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1). Ruchem drogowym zarządza na drogach powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5).

Ustawa o drogach publicznych jest podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych oraz ich ochrony w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

²⁰ Przepis zmieniony przez art. 67 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U z 2011 r. nr 5 poz. 13 ze zm.) z dniem 1 marca 2011 r.

²¹ Przepis zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit a) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2012 r., poz. 472) z dniem 31 maja 2012 r.

²² Przepis dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2012 r.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna jednostka lub osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów (§ 4 ust. 3). Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach powiatowych musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3). Stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia.

Szczegółowe warunki lokalizacji na drogach znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego określają załączniki nr 1-4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Wymagania dotyczące prowadzenia dokumentacji drogowej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011”

W załączniku do uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011”²³ określono m. in.:

Cele Programu: Wsparcie przebudowy, budowy lub remontu kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych prowadzące do zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego. Wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzące do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany był w latach 2008–2011. Program miał status programu wieloletniego w rozumieniu art. 117 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁴, co oznacza, że limit wydatków na jego realizację określała corocznie ustawa budżetowa. Program był realizacją Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 (Priorytet 2 – poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej – Infrastruktura Techniczna, pkt a – Infrastruktura transportowa).

Nadzór nad realizacją Programu: Nadzór na realizacją Programu sprawował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) i Minister Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.). Przedkładał on corocznie Radzie Ministrów informację o realizacji Programu.

²³ Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

²⁴ Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

Główne założenia Programu: Program dotyczył dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było spełnienie wymogów wynikających z ustawy Prawo budowlane i dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia przebudowy lub pozwolenia na budowę); **budowa drogi** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę); **działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących**.

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”

W załączniku do uchwały nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”²⁵ określono m. in.:

Cele Programu: Celem głównym (strategicznym) Programu jest podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej, poprzez wsparcie działań samorządu gminnego i powiatowego na rzecz modernizacji i budowy dróg lokalnych o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego wspólnot samorządowych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany będzie w latach 2012–2015. Program stanowi kontynuację programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”, ustanowionego uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r.

Nadzór nad realizacją Programu: Program realizują Minister Administracji i Cyfryzacji oraz wojewodowie.

Główne założenia Programu: Program dotyczy dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg; budowa drogi; działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących**.

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP)²⁶ określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Art. 4 określa przypadki wyłączenia z tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (pkt 8).

Zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy PZP – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

²⁵ Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 1 i 2). Na podstawie art. 31 ust. 4 PZP wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁷. W rozdziale trzecim tego aktu określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia ich skomplikowania, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1). Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych powinny zawierać m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót (§ 14 ust. 1).

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

Art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego. Naruszenie tych przepisów stanowi wykroczenie z art. 93 pkt 8 ww. ustawy. Kontrole te powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, kierownik budowy (robót) jest zobowiązany prowadzić dziennik budowy. Przepis ten precyzuje też przypadki, w których prowadzenie dziennika budowy nie jest wymagane. Dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia²⁸).

Odpowiedzialność wykonawcy za jakość wykonanych robót drogowych

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁹ (k. c.), w tytule XVI (art. 647-658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k. c.).

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

²⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

²⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następane k. c.).

3.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Niedostatecznie rozwinięta sieć drogowa, charakteryzująca się niską jakością techniczną, jest jedną z cech wyróżniających Polskę na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Negatywny wpływ takiego stanu rzeczy na perspektywy procesów rozwojowych stanowi jeden z elementów diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, leżącej u podstaw Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, a także Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie oraz Polityki Transportowej Państwa na lata 2006–2025. Niedorozwój infrastruktury drogowej i jej stan techniczny stanowią istotną barierę rozwoju, krępując wzrost aktywności gospodarczej, a także obniżając atrakcyjność inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych. Niewystarczająca sieć połączeń drogowych i ich niska jakość utrudnia dostęp do regionalnych i lokalnych centrów rozwoju, jak również komunikację między tymi ośrodkami a ich otoczeniem, przyczyniając się nie tylko do pogłębienia terytorialnego zróżnicowania aktywności gospodarczej, ale również – do ograniczenia dostępności usług publicznych i efektywności instytucji publicznych. Istniejący stan infrastruktury drogowej negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, który charakteryzuje relatywnie duża liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych. Ogranicza on także płynność ruchu, zwiększając czasochłonność transportu kołowego. Zjawiskom tym towarzyszy przeciążenie dróg ruchem samochodowym, w związku ze wzrostem liczby pojazdów, będącym przejawem rosnącej mobilności społeczeństwa, a także zwiększenia udziału transportu drogowego w przewozie towarów.

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,2% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Na koniec 2011 r., według GUS, łączna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 412,3 tys. km, w tym 393,5 tys. km zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km, powiatowe – 127,7 tys. km i gminne – 237,2 tys. km).

Samorządy lokalne, w gestii których znajduje się ta sieć drogowa nie posiadają takich możliwości finansowych, aby w stosunkowo szybkim czasie dostosować zarządzaną sieć dróg do właściwych wymogów zarówno technicznych jak i ochrony środowiska. Każda bowiem decyzja o budowie, przebudowie czy remoncie tej sieci uwarunkowana jest również trudnymi i kosztownymi decyzjami w zakresie ochrony środowiska.

W 2011 r. blisko 75% wypadków miało miejsce na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a ich następstwem było ponad 2.600 ofiar śmiertelnych i 36.000 osób rannych³⁰. Pod względem liczby wypadków na drogach Polska należy do czołówki krajów Unii Europejskiej³¹, natomiast przy uwzględnieniu liczby osób, które giną w wypadkach drogowych, zanotowana w 2011 r. średnia liczba ofiar przypadająca na milion mieszkańców, wynosząca 110³² była najwyższa w całej Unii Europejskiej (średnia w całej Unii Europejskiej – 60 ofiar).

³⁰ „Wypadki drogowe w Polsce w 2011 r.” opracowanie Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

³¹ Większą niż w Polsce (38 832) liczbę wypadków w 2010 r. odnotowano w Niemczech (288 297), Włoszech (211 404), Wielkiej Brytanii (160 080), Hiszpanii (85 503), Francji (67 288) i Belgii (39 306).

³² Konferencja prasowa z 9 stycznia 2013 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

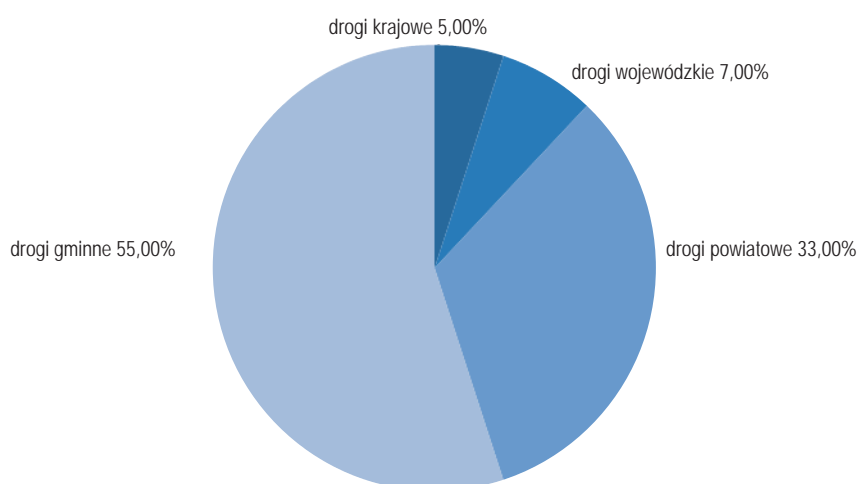
Sprawnie zarządzane, właściwie utrzymane oraz bezpieczne drogi samorządowe są siłą napędową i gwarantem szybkiego rozwoju gospodarczego a co za tym idzie, powstawania nowych inwestycji w miejscach oddalonych od większych skupisk ludzkich i tworzenia nowych miejsc pracy bez koniecznych przemieszczeń ludności³³.

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone jako krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i miast gminnych między sobą. Są własnością właściwego samorządu powiatu. Drogi gminne stanowią ostatnią kategorię dróg publicznych. Są to drogi o typowo lokalnym znaczeniu i tym samym o mniejszych wymogach technicznych niż drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe.

Drogi powiatowe w Polsce mają łączną długość około 126,9 tys. km (33%), gminne – około 209,3 tys. km (55%). Udział pozostałych dróg w sieci dróg publicznych jest następujący: drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km (7%) i drogi krajowe – około 18,5 tys. km, co stanowi prawie 5% wszystkich dróg publicznych w Polsce.

Wykres nr 1

Podział dróg publicznych ze względu na ich kategorię



Źródło: opracowanie własne na podstawie małego rocznika statystycznego GUS

Realizacja Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych powierzona została ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, przy części zadań wykonywanych w ramach programu przez wojewodów. Jednostkami koordynującymi były Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.).

Efektom realizacji pierwszej edycji NPPDL była dokonana w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km (przebudowano 5,8 tys. km dróg, wyremontowano 1,9 tys. km oraz wybudowano 0,5 tys. km nowych odcinków dróg lokalnych). Przedsięwzięcia inwestycyjne objęły 3,5 tys. km dróg gminnych i 4,7 tys. km dróg powiatowych, których ogólna wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego programu wieloletniego zostały dofinansowane z budżetu państwa dotacjami celowymi, których ogólna suma w latach 2009–2011 wyniosła 2.928 mln zł. Poza dotacją celową środki własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 3.182 mln zł.

³³ <http://www.pkd.org.pl/pliki/referaty/balcerek.pdf>

Efektem realizacji drugiej edycji NPPDL było zrealizowanie w 2012 r. – 463 przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych o ogólnej wartości 685 mln zł. Suma dotacji celowych wyniosła 195 mln zł. Łącznie zmodernizowano i rozbudowano sieci dróg lokalnych o łącznej długości 827 km.

W realizowanym obecnie drugim etapie Programu, gminom i powiatom udostępniono środki budżetu państwa w kwocie 500 mln zł w 2013 r. Limit przyszłorocznych wydatków budżetu państwa na realizację Programu Rządowego określiła ustawa budżetowa na rok 2014, w kwocie 250 mln zł.

Łącznie w latach 2009–2013 (w I i II edycji Programu) rząd przeznaczył na realizację zadań własnych samorządu lokalnego 3,7 mld zł. Do 2014 r. całkowita kwota środków udostępnionych gminom i powiatom wyniesie prawie 4 mld zł.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową

Realizacją zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych w ramach zawartych umów z wojewodami zajmowały się w przypadku powiatów wydzielone jednostki organizacyjne (powiatowe zarządy dróg), a w przypadku gmin – bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin i miast. Wyjątek dotyczył powiatu Nowe Miasto Lubawskie, gdzie w okresie objętym kontrolą inwestycje realizowane były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządy dróg powiatowych są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi wyłącznie w celu wykonywania zadań zarządcy drogi, a nie zadań organu zarządzającego ruchem. W czterech³⁴ skontrolowanych powiatowych zarządach dróg dyrektorzy tych zarządów otrzymali od starostów upoważnienia do wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, starostowie udzielając dyrektorom powiatowych zarządów dróg tych upoważnień – na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁵ – działali niezgodnie z dyspozycją tego przepisu. Przepis ten stanowi wyłącznie podstawę do udzielenia upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Sprawy związane z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem organizacji ruchu w ramach zarządzania ruchem drogowym nie należą zaś do tej kategorii (mają charakter wyłącznie materialno-techniczny). W rezultacie ww. nieprawidłowości, sposób organizacji wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem, polegający na przesunięciu kompetencji w tym zakresie ze starostw do powiatowych zarządów dróg był nieprawidłowy.

³⁴ Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszku, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej

3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej

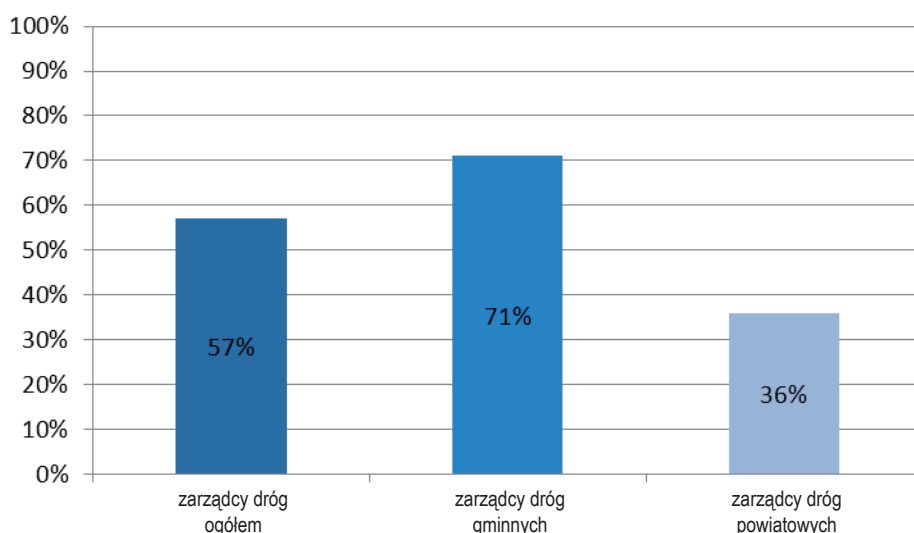
Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 35 skontrolowanych zarządców dróg 20³⁶ (57%) nie posiadało takich planów, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Zarządcy dróg wyjaśniali przyczyny braku tych planów głównie przekonaniem o pełnej znajomości stanu dróg i potrzeb co do ich rozbudowy. Brak przedmiotowych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarach gmin i powiatów. Wobec braku opracowań planistycznych rozwoju sieci drogowej w gminach i powiatach nie można było stwierdzić, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Stosownymi przykładami są:

- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie wyjaśnił, że jego zdaniem, istniejąca sieć dróg powiatowych jest wystarczająco rozwinięta i nie widzi konieczności budowy nowych dróg tej kategorii. Istniejąca sieć drogowa wymaga jedynie remontów, przebudowy lub modernizacji. Corocznie jest opracowywany plan potrzeb w zakresie remontów, inwestycji i bieżącego utrzymania dla dróg powiatowych,
- Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił, że przyczyną nieopracowania przedmiotowego planu był brak wiedzy o konieczności jego posiadania. Fakt ten został podniesiony w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. W odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienie Wójt Gminy w dniu 21 stycznia 2013 r. poinformował, że przystąpiono już do prac związanych z jego sporządzaniem (planowany termin zakończenia ustalono na 29 listopada 2013 r.),
- Wójt Gminy Orla podał że nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej ze względu na dobry stan dróg, które w przypadku dróg prowadzących do poszczególnych wsi posiadają nawierzchnię asfaltową.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych, przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 2

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

³⁶ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

3.3.2.2. Prowadzenie księzek drogi i dzienników objazdu dróg

Właściwe prowadzenie księzek drogi i dzienników objazdu dróg jest konieczne zarówno z punktu widzenia prawidłowej znajomości stanu posiadania i stanu technicznego zarządzanych dróg, jak i ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dokumenty te przeznaczone są do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w całym okresie użytkowania dróg. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki drogami, tj. należyte wykonywanie czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami, przebudową, a także budową nowych dróg.

22³⁷ zarządców dróg (63% skontrolowanych) w ogóle nie prowadziło księzek drogi albo zapisy w nich były niekompletne lub nieaktualne. Także u 22³⁸ zarządców (63%) brak było dzienników objazdu dróg lub były one niekompletne. Naruszało to postanowienia odpowiednio §10 i §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Braki te zarządcy dróg uzasadniali w szczególności dużym zakresem tych prac w odniesieniu do wielkości zatrudnienia lub niedoborem odpowiedniej kadry specjalistów. Odpowiedzialność za brak tych dokumentów lub ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg, wójtowie lub burmistrzowie oraz pracownicy upoważnieni do prowadzenia tych dokumentów. Charakterystycznymi przykładami są:

- *Urząd Gminy w Biskupcu nie prowadził w żadnej formie (elektronicznej lub papierowej) ewidencji dróg i obiektów mostowych. Nie posiadano księzek drogi dla 104 dróg (spośród 107 dróg gminnych) oraz dziennika objazdu dróg. Dopiero w toku kontroli NIK, założono dziennik objazdu dla wszystkich dróg oraz brakujące książki drogi. W księzkach drogi podano jedynie długość drogi i określono ich nawierzchnie, nie odnotowano natomiast danych technicznych dotyczących m.in. powierzchni poboczy i chodników, szerokości dróg oraz liczby i długości obiektów mostowych. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak przekazania przez poprzedniego zarządcę (Rejon Dróg Publicznych w Brodnicy) dokumentacji źródłowej, stwarza konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji dróg gminnych i obiektów mostowych od podstaw, której nie wykonano ze względu na duże koszty,*
- *w Urzędzie Gminy Janów Podlaski nie dokonywano wpisów w księzkach drogi oraz nie prowadzono dziennika objazdu tych dróg. Przedstawione do kontroli 74 książki drogi zostały opisane tylko na stronie tytułowej i nie zawierały żadnych dalszych wpisów. W ocenie NIK, brak parametrów technicznych, zagospodarowania, wyposażenia, schematów skrzyżowań oraz rysunków przekrojów charakterystycznych, ograniczał możliwość właściwego zarządzania i prowadzenia eksploatacji dróg gminnych,*
- *w Zarządzie Dróg Powiatowych w Starachowicach prowadzone książki drogi, nie były na bieżąco aktualizowane, w efekcie część z nich posiadała nieaktualne dane. W dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych, stanowiącym dziennik objazdu dróg powiatowych, nie wpisywano numeru ewidencyjnego odcinka oraz lokalizacji zauważonych braków, usterek i uszkodzeń. Odnotowywano jedynie numery dróg, na których dokonywano objazdu. Osoba odpowiedzialna za dokonywanie wpisów wskazała, że przyczynami powyższego był duży zakres jej obowiązków, a w pierwszej kolejności realizuje obowiązki związane z wydawaniem decyzji o zajęciu pasa drogowego, jedynie w ramach pozostałego czasu pracy stara się realizować obowiązki dotyczące uzupełniania ewidencji dróg.*

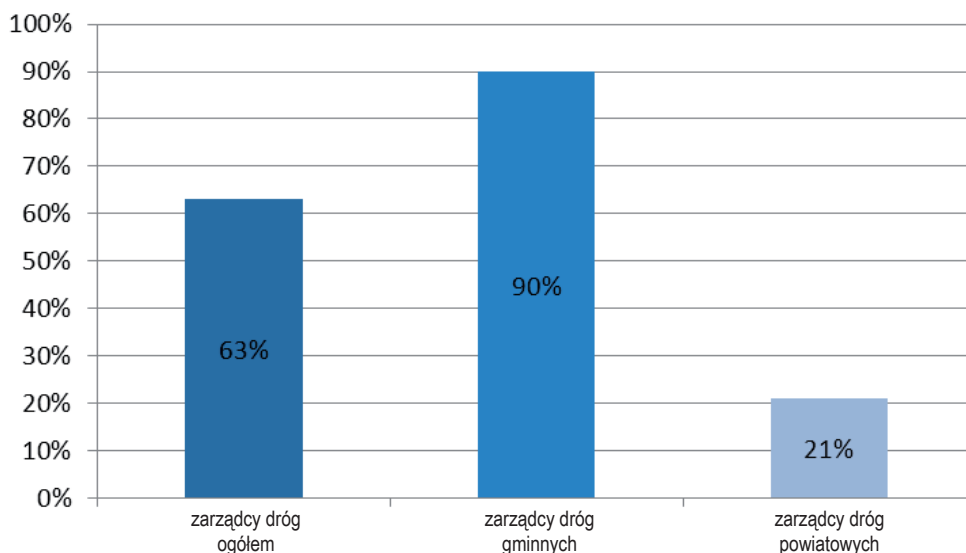
³⁷ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

³⁸ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących księzek drogi lub prowadzących je niekompletnie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 3

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących księzek drogi lub prowadzących je niekompletnie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich

Aż u 29³⁹ zarządców (83% objętych kontrolą) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Dotyczyły one nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnego ich dokumentowania. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie przez osoby odpowiedzialne oraz pracowników posiadających stosowne uprawnienia budowlane, a także środków finansowych na przeprowadzanie tych kontroli przez podmioty zewnętrzne. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, a polegające na dokonywaniu ich objazdów. Charakterystycznymi przykładami opisującymi te zjawiska są:

³⁹ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyźnie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

- Kierownik Referatu Urzędu Gminy Tarnowo Opolskie wyjaśnił, iż stan dróg gminnych jest mu dobrze znany, bowiem prawie wszyscy pracownicy Urzędu zamieszkują na terenie Gminy i na bieżąco informują o stanie dróg. Wójt Gminy wyjaśnił natomiast, że okresowe kontrole obejmujące m.in. ocenę stanu technicznego i jego wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego są wykonywane w ramach wiosennych objazdowych przeglądów dróg,
- Wójt Gminy w Miedzianej Górze wyjaśnił w zakresie okresowych kontroli stanu dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, że przeprowadzanie ich wymaga wydatkowania środków publicznych. Nie występował jednak w tej sprawie do Rady Gminy z powodu znanego mu stanowiska organu stanowiącego, iż nie ma sensu wydatkowanie środków na realizację ww. zadań, gdyż gminna sieć obejmuje niewielką liczbę dróg, których stan techniczny jest wszystkim znany,
- Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle podał, że do 2012 r. okresowe kontrole stanu dróg były wykonywane jedynie w ramach objazdów patrolowych dróg przez pracowników Zarządu.

Zaniechanie prowadzenia kontroli może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli zarówno dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg (dla dróg powiatowych), jak i wójtowie oraz burmistrzowie (dla dróg gminnych).

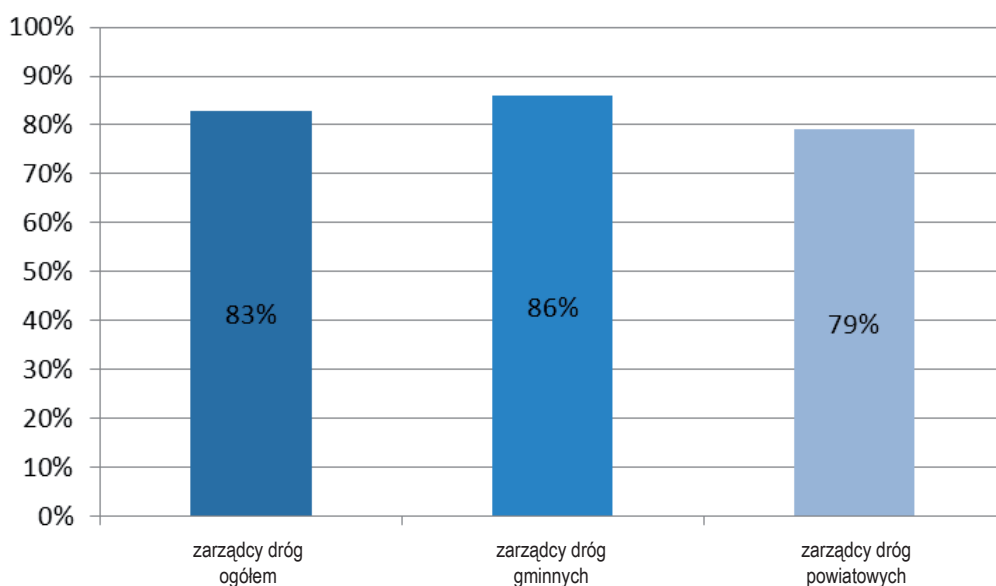
U pozostałych sześciu zarządców (17% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzono, a ich wyniki były wykorzystywane zarówno przy likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i uwzględniane przy wskazywaniu odcinków dróg do przebudowy, budowy i remontów w ramach Programu.

Opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak i nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg przekładały się na niedostateczną znajomość stanu własnej sieci drogowej, co powodowało niemożność przedstawienia rzetelnej oceny stanu sieci drogowej gmin i powiatów.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 4

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej

Większość skontrolowanych zarządców dróg (27 spośród 35) terminowo sporządzała i przekazywała (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA, roczne informacje o sieci dróg publicznych⁴⁰. Sprawozdań tych nie przekazały: Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Łubiance i Urząd Gminy w Nowince (w 2010 r.). W pozostałych pięciu przypadkach⁴¹ sprawozdania te przekazywano z opóźnieniem (od 1 do 171 dni) lub dane zawarte w nich były niezgodne z danymi źródłowymi (zaniżone do 1% i zawyżone do 1,3%). Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były przede wszystkim braki w ewidencji i zaniedbania pracowników. I tak np.:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskazano nieodpowiadające stanowi faktycznemu dane dotyczące długości zarządzanych dróg powiatowych. PZD zarządził łącznie 360,578 km dróg powiatowych, natomiast w informacjach o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast przekazywanych corocznie do GDDKiA podawano 356,919 km dróg powiatowych, tj. o 3,659 km mniej (1,0%),
- w Urzędzie Miasta w Oleśnie informacje za 2010 r. zostały przekazane dopiero 21 września 2011 r. (171 dni po terminie), po otrzymaniu monitu z GDDKiA, a dane za 2011 r. – 30 maja 2012 r. (60 dni po terminie). Ponadto podane w informacjach dane o długości dróg gminnych zostały zawyżone o 1,7 km (1,3%) w stosunku do długości dróg gminnych wynikającej z ewidencji (128,1 km).

3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, podstawę wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Rozporządzenie to nie wskazuje jednoznacznie na obowiązek wprowadzania organizacji ruchu na wszystkich zarządzanych drogach.

Tylko 3⁴² na 35 (9%) skontrolowanych jednostek miało zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach. Dalszych 28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech jednostkach brak było w ogóle takich organizacji. NIK zauważa, że oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Oznakowanie to nie było dostosowane ponadto do aktualnie panującego natężenia ruchu drogowego⁴³, a wynika z tzw. „projektów liniowych” sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznych przed 1999 r., tj. reformą administracyjną kraju lub – co wykazała kontrola NIK – z lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu bez zatwierdzonych organizacji ruchu. Ograniczało to w znaczący sposób bezpieczeństwo

⁴⁰ Uregulowania w tym zakresie wynikają z przepisów §2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).

⁴¹ Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyźnie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

⁴² Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

⁴³ Por. sprawozdanie z Panelu ekspertów NIK; wypowiedź mł. insp. Stanisława Małeckiego, Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

ruchu drogowego, w tym spójność i logiczność oznakowania. Przykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- w Urzędzie Gminy w Grodzicznie brak było projektów stałej organizacji ruchu na 30 drogach gminnych (spośród 32). Według wyjaśnień Wójta, brak tych dokumentów wynikał z faktu, że stan oznakowania dróg gminnych został przyjęty w 1987 r. od poprzedniego zarządcy (Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy – Rejonu Dróg Publicznych w Brodnicy), bez projektów organizacji ruchu na tych drogach. Uznano zatem, że istniejąca organizacja ruchu była odpowiednia, w związku z czym nie zachodziła potrzeba opracowania jej zmian,
- według stanu na koniec marca 2013 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie posiadał zatwierdzone przez Starostę Lubelskiego stałe organizacje ruchu dla 22 dróg (15,2% dróg powiatowych). Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla 123 dróg (84,8% dróg powiatowych). Dla 123 dróg Zarząd posiadał jedynie opisy liniowe przekazane ZDP przez poprzedniego zarządcę w 1999 r. W opisach liniowych 72 dróg z nawierzchnią bitumiczną naniesione były znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu. Natomiast opisy liniowe 45 dróg z nawierzchnią bitumiczną nie zawierały lokalizacji znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Przyczyną tego stanu był – jak podano w wyjaśnieniach – brak środków finansowych,
- dla 26 dróg gminnych w gminie Strawczyn o łącznej długości 34,48 km (26% długości wszystkich dróg gminnych), które były przebudowywane w okresie od 2002 r. do 2009 r., brak było stałej organizacji ruchu. W złożonych wyjaśnieniach podano, że przyczyną tego stanu był brak środków finansowych.

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły – stwierdzone w toku oględzin – pojedyncze przypadki ustawiania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg, niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- umieszczeniu znaków drogowych niżej od dopuszczalnej wysokości określonej na 2,2 m (jako minimalna wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach), co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych,
- stosowaniu znaków drogowych, których lica pokryte były jedynie warstwą farby, a nie folią odblaskową zgodnie z obowiązującymi wymogami,
- lokalizowaniu znaków drogowych nie posiadających oznaczenia identyfikującego producenta znaku, typu folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku oraz miesiąca i roku jego produkcji,
- nieczytelności znaków i sygnałów drogowych (zabrudzenia, korozja, matowienie, dewastacja),
- ograniczeniu widoczności znaków przez nienależycie utrzymaną zielen przydrożną.

Charakterystycznymi przykładami nieprawidłowości są:

- na terenie Gminy Miedziana Góra brak było znaków przewidzianych w projektach stałych organizacji ruchu, w tym: na drodze nr 346008T (ul. Maciejówka) na wysokości skrzyżowania z ul. Świętojańską (droga wewnętrzna) – znaku B-21 „zakaz skrętu w prawo”; na drodze nr 346007T (ul. Brzozowa), przy skrzyżowaniu z ul. Urzędniczą – znaku A-7 „ustęp pierwszeństwa”,
- w pasach drogowych powiatu lubelskiego brak było znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu ujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu lub opisie liniowym: na drodze nr 2277L – znaku A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” (km 0 + 800), nr 2245 – znaku D-42 „obszar zabudowany” (km 10+405), znaku D-43 „koniec obszaru zabudowanego” (km 9+538) oraz A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo” (km 9+283),
- na ul. Grunwaldzkiej w Krobi ustawiono znaki drogowe zgodnie z ustaleniami stałej organizacji ruchu, lecz w odległościach nieodpowiadających przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Wszystkie znaki ustawione były w odległościach około 0,2 m, zamiast co najmniej 0,5 m od krawędzi do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku. Znaki nie posiadały na odwrocie metryczki producenta (z podaniem roku produkcji oraz kategorii zastosowanej folii odblaskowej),
- na drodze nr 100088L w Gminie Janów Lubelski istniejąca zieleń przydrożna stanowiła ograniczenie widoczności znaków pionowych: A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo” z tabliczką T-4 „trzy zakręty” oraz A-12a „zweżenie jezdni – dwustronne”. Natomiast na drodze gminnej nr 100109L znak D-1 „droga z pierwszeństwem” przysłonięty był zielenią,

- na drogach powiatu zamojskiego brak było 11 znaków drogowych na pięciu odcinkach dróg powiatowych, a 25 znaków ustawiono niezgodnie z organizacją ruchu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczynami tych zaniedbań były niedopatrzenia odpowiedzialnych pracowników,
- w miejscowości Holonki (powiat Bielsk Podlaski), na drodze powiatowej nr 1697B ustawiono znak B-33 „ograniczenie prędkości” w innym miejscu, niż stanowiła dokumentacja organizacji ruchu, a także zastosowano ograniczenie prędkości do 30 km/h, zamiast przewidzianego w organizacji ruchu ograniczenia prędkości do 40 km/h,
- na drogach gminy Pińczów w pasach drogowych ulic: Grodziskowej, Siedem Źródeł oraz Szkolnej brak było czterech znaków drogowych (fragmenty trzech zdewastowanych znajdowały się w pasach drogowych), których lokalizacja uwzględniona była w zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono ograniczenie widoczności jednego znaku na ulicy Grodziskowej przez przydrożne drzewo oraz mało czytelne - wymagające odnowienia oznakowanie poziome na przejściu dla pieszych na ulicy Klasztornej.

Kontrola wykazała także, że w kilkudziesięciu miejscach na drogach szczególnie uczęszczanych przez dzieci, nie stosowano znaku A-17 „uwaga dzieci”, a także przejścia dla pieszych w ich pobliżu nie były oznaczone tabliczką T-27 (wskazującą na szczególnie uczęszczane przez dzieci). W kilku miejscach brak było barierek zabezpieczających dzieci przed nagłym wtargnięciem na jezdnię, a przejścia dla pieszych wyznaczano bezpośrednio w osi wyjścia ze szkół. Jeszcze w toku kontroli większość tych miejsc została oznakowana oraz podjęte zostały działania w celu oznakowania pozostałych. Dotychczas nie dokonywano indywidualnych ocen lokalizacji znaków, mimo że postanowienia pkt 2.2.19 oraz 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, stanowią o potrzebie odpowiednio dokonania indywidualnej oceny miejsca (dotyczy znaku A-17) oraz szczegółowej analizy warunków lokalnych (dotyczy tabliczki T-27). Ma to szczególne znaczenie, w związku ze wskazaną wyżej skalą braków zatwierdzonych stałych organizacji ruchu i organizacją ruchu na podstawie „projektów liniowych” sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznych. Przykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- na terenie Gminy Miedziana Góra, w ciągu drogi krajowej nr 74, przy której znajduje się Zespół Szkół w Kostomłotach brak było znaku A-17. Przy drodze gminnej nr 346001T (ul. Kościelna), do której również przylega teren szkoły (po tej samej stronie drogi, co placówka), brak było znaku D-6 „przejście dla pieszych” z tabliczką T-27 oraz znaku A-17. Natomiast na miejscu oznaczonym jako przejście dla pieszych (znajdującym się około 20 m od miejsca wyjazdu z parkingu szkolnego), brakowało znaku poziomego P-10 „przejście dla pieszych”,
- na żadnej drodze gminnej w gminie Szczytno, przy której zlokalizowane były obiekty szkolne, brak było znaków ostrzegawczych A-17. Opracowane i zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla trzech dróg: nr 196030N-Olszyny, nr 196029N-Piecuchy oraz nr 196036N-Lipowiec, przy których zlokalizowana była szkoła i place zabaw, nie uwzględniały znaku A-17. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak tych znaków wynikał z małego natężenia ruchu, mimo że projekty stałej organizacji ruchu dla ww. dróg, kierowane do zaopiniowania i zatwierdzenia, nie zawierały informacji o lokalizacji przy tych drogach placówek oświatowych i placów zabaw,
- na drogach powiatu zamojskiego, w miejscowości Zubowice (droga powiatowa nr 3268L) oznakowanie poziome przejścia przez jezdnię dla dzieci wychodzących ze Szkoły Podstawowej zostało usytuowane niezgodnie z projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zlokalizowano je bowiem w osi wyjścia ze szkoły (w projekcie przewidywano przesunięcie o około 3 m). Ponadto oznakowanie poziome tego przejścia i linie ciągłe jezdni było częściowo zniszczone,
- przejście dla pieszych w Wachowie (gmina Oleśno) wyznaczono w osi wyjścia ze szkoły (zamiast z przesunięciem). Powyższe stanowiło potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w związku z możliwością nagłego wtargnięcia dzieci wychodzących ze szkoły na jezdnię, zwłaszcza, że nie zastosowano tam również barierek.

W latach 2010–2013 zarządcy dróg podejmowali działania w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego. Działania te realizowano poprzez objazdy dróg, w czasie których stwierdzano nieprawidłowości w oznakowaniu, a także wskazywano termin ich usunięcia. Były one jednak

nieskuteczne, o czym świadczy fakt, że u każdego z 35 skontrolowanych zarządców dróg stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wpływającym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W związku z niedoborem pracowników, w żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie ustalono pisemnych procedur dotyczących reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu, do czego zobowiązywały wewnętrzne regulaminy organizacyjne.

3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych

Wybór trybów udzielenia zamówienia publicznego na budowę, przebudowę lub remont dróg, poza opisanymi w tym rozdziale uchybieniami (ustaleń dokonano na podstawie 70 zawartych umów), był zgodny z zasadami określonymi w PZP. W 70 umowach na budowę, przebudowę lub remonty dróg określona była formuła prawna prowadzonego postępowania przetargowego. Treść zawieranych umów była zgodna ze Specyfikacjami Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ).

Zarządcy dróg przestrzegali zakazu dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy oraz zaniżania wartości zamówienia (art. 32 ust. 2 PZP).

We wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP, osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego złożyły wymagane oświadczenia. Zgodnie z art. 96 ust. 1 PZP, podczas prowadzenia postępowania, zamawiający sporządzali pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a zawarcie umów następowało w terminach określonych w art. 94 PZP.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w czterech podmiotach (11,5% badanych) dotyczyły czterech zamówień (5,7% zbadanych), a mianowicie:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie w ogłoszeniach o zamówieniach na przebudowę ulic Długosza i Chełmońskiego, zamieszczonych na stronach internetowych Zarządu i Powiatu Nyskiego oraz tablicy ogłoszeń zamawiającego, brak było informacji o dniach ich zamieszczenia w BZP, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 40 ust. 6 pkt 3 PZP. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczyną braku daty na ogłoszeniach było niedopatrzenie odpowiedzialnych pracowników,
- Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie podpisał aneks do umowy nr 1/PN/2011 przedłużając termin zakończenia robót o 46 dni, co stanowiło istotną zmianę umowy, której nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w SIWZ. Stanowiło to naruszenie zakazu wprowadzania istotnych zmian postanowień umowy w stosunku do złożonej oferty, określonego w art. 144 ustawy PZP. Przyczyną zmiany terminu był fakt, że Zarząd jednocześnie realizował dwa zadania dofinansowane środkami zewnętrznymi. Po dokonaniu analiz płatności stwierdzono, że nastąpi ich kumulacja, która może znacząco wpłynąć na płynność finansową Powiatu Oleskiego,
- Urząd Gminy w Łubiance w 2010 r. udzielił wykonawcy, który nie został wybrany w trybie ustawy PZP, zamówienia publicznego na wykonanie robót dodatkowych na kwotę 77.487 zł (netto) do zamówienia podstawowego zrealizowanego przez tę firmę na podstawie umowy z dnia 9 kwietnia 2010 r. Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszanie Dyscypliny Finansów Publicznych⁴⁴, z dnia 28 marca 2013 r., uznano Wójta winnym naruszenia dyscypliny finansów i wymierzono mu karę upomnienia,
- w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy wykonanie zamówienia na przebudowę ulic Kolegiackiej i PCK nastąpiło niezgodnie z umową zawartą z wykonawcą. Zgodnie z art. 139 ust. 2 PZP umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Zgodnie z § 3 pkt 10 umowy wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy z własnych materiałów. Gmina zakupiła zaś za kwotę 63.608,58 zł żywicę epoksydową w związku ze zmianą sposobu wypełnienia spoin. W ogłoszeniu o zamówieniu na roboty budowlane oraz w SIWZ nie przewidziano warunków zmiany umowy o roboty w przedmiotowym zakresie.

Zamawiający rzetelnie – poza sześcioma przypadkami – korzystali z zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz zgodnie z treścią art. 147 PZP, określali konieczność złożenia przez wykonawców takich zabezpieczeń. Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów

⁴⁴ RIO/KO/4111/1/2013.

dokonywane były zgodnie – poza sześcioma przypadkami⁴⁵ – z warunkami umownymi, tj. w wysokościach i terminach z nich wynikających. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności nieobjęcia zabezpieczeniem pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrotu kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z zapisami umownymi. Charakterystycznymi przykładami są:

- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskutek zmiany terminu wykonania umowy, wniesione zabezpieczenie nie obejmowało w pełni okresu udzielonej gwarancji. Wniesiona gwarancja w kwocie 50.627,39 zł obejmowała okres o sześć dni krótszy od wymaganego okresu gwarancji,
- w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy, zawierając umowę na przebudowę ul. Wiejskiej, wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w której pełne zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy obowiązywało w pierwotnie ustalonym terminie. Aneks z dnia 28 kwietnia 2011 r., termin zakończenia robót wydłużono do 31 października 2011 r., nie dostosowując przy tym terminu ważności gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy do zmienionego terminu zakończenia robót. Skutkiem powyższego było pozbawienie Gminy możliwości zaspokojenia ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z kwoty zabezpieczenia,
- w Urzędzie Gminy w Grodzicznie zwrot zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów dotyczących przebudowy dwóch dróg został dokonany w całości przed upływem terminu rękojmi za wady. Zgodnie natomiast z art. 151 PZP, 70% tego zabezpieczenia należy zwrócić w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, a 30% w ciągu 15 dni po upływie rękojmi za wady. Z wyjaśnień Wójta wynika, że powodem przedwczesnego zwrotu zabezpieczenia było niedopatrzenie Skarbnika Gminy. W toku kontroli NIK, Urząd wystąpił do wykonawcy robót na tych drogach o ponowne wniesienie równowartości 30% zabezpieczeń, odpowiednio kwot 34,5 tys. zł oraz 23 tys. zł,
- w umowach na przebudowę dróg Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie zobowiązał się do przeprowadzenia pogwarancyjnego odbioru robót przed upływem terminu gwarancji oraz do dokonania kontroli stanu wykonanych robót przed upływem okresu rękojmi. Mimo upływu terminu udzielenia rękojmi, ZDP nie przeprowadził stosownej kontroli. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że nieprzeprowadzono przeglądów przed zakończeniem rękojmi, ponieważ bieżące objazdy dróg nie wykazały potrzeby ich napraw, korekt lub poprawek. Nieprzeprowadzenie kontroli stanu wykonanych robót przed upływem rękojmi, było działaniem nierzetelnym i mogło w konsekwencji doprowadzić do dodatkowych kosztów po stronie inwestora.

3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu

Wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg, 20⁴⁶ spośród 35 zarządców (57%) dokonało na podstawie doraźnych wskazań lub innych dokumentów (wieloletnich planów inwestycyjnych, programów rozwoju lokalnego), zamiast na podstawie aktualnych planów rozwoju sieci drogowej⁴⁷. W pozostałych przypadkach, drogi do realizacji w ramach Programu wskazane zostały zgodnie z treścią planów rozwoju sieci drogowej.

Dane i informacje zawarte w 67 (95,7% badanych) wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, które znajdowały się u zarządców dróg. Jedynie w trzech przypadkach (4,3% badanych) stwierdzono uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodaniu właściwych danych o dokumentacji projektowej. I tak np.:

- w Urzędzie Miejskim w Nysie, we wniosku dotyczącym przebudowy i budowy drogi w ulicy Chodowieckiego w Nysie wskazano przebudowę i wybudowanie 115 miejsc parkingowych, w tym sześciu dla osób niepełnosprawnych. Liczba tych miejsc była niezgodna z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu i stanem faktycznym. W ramach inwestycji zrealizowano 109 miejsc parkingowych, w tym sześć dla osób niepełnosprawnych. W świetle postanowień umów nie został w pełni zrealizowany zakres rzeczowy umowy o dofinansowanie zadania, z uwagi na fakt,

⁴⁵ Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

⁴⁶ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

⁴⁷ Obowiązek opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej wynika z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

iz przebudowano i wybudowano o sześć miejsc postojowych mniej w stosunku do zawartej umowy. Przyczyną powyższego była korekta projektu docelowej organizacji ruchu, zmieniająca szerokość pojedynczego miejsca parkingowego z 2,3 m na 2,6 m. Zmniejszenie liczby miejsc parkingowych nie spowodowało zarówno zmiany kosztów realizacji zadania, jak i powierzchni miejsc parkingowych,

- *w Urzędzie Gminy Szczytno w zaktualizowanym wniosku o dofinansowanie inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej 196018N Romany – Lemany” (realizowanej w 2011 r.), Urząd jako zakres rzeczowy wykazał również m.in. wykonanie chodników na długości 36 mb. Chodników tych nie wykonano. Wójt wyjaśnił, że zapis we wniosku pojawił się omyłkowo i wynikał z braku uzgodnienia zapisów zawartych w złożonym wniosku z projektantem. Stanowi to o braku właściwego nadzoru nad sporządzaną dokumentacją dotyczącą pozyskiwania środków zewnętrznych na przebudowę dróg gminnych,*
- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Zamościu w złożonym wniosku o dofinansowanie inwestycji na kwotę 2.974,5 tys. zł podano błędne informacje. Zgłoszono posiadanie dokumentacji projektowej opracowanej przez Biuro Usług Projektowych „SKARPA” s.c. na przebudowę drogi Nr 3252, natomiast prace te zostały wykonane w oparciu o inny projekt, opracowany przez pracownika Zarządu.*

Umowy zwarte przez wojewodów z wnioskodawcami na współfinansowanie zadań z Programu zawarte zostały po przeprowadzonych przetargach i ustaleniu rzeczywistych kosztów wykonania zadań oraz zawierały postanowienia wymagane przepisami § 8 ust. 2 pkt 1–6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych⁴⁸. Kwoty przyznanych dotacji na poszczególne projekty nie przekraczały limitów określonych w Programie. Zawierały one postanowienia zabezpieczające dysponenta środków budżetowych przed ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania dotacji. Terminowo przekazywano także środki z dotacji. Nadzór realizacji zawartych umów odbywał się poprzez kontrolę nadsyłanych wniosków o wypłatę dotacji, sprawozdań oraz dokumentów, stanowiących załączniki do nich. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w:

- *Urzędzie Gminy Grodziczno, gdzie wprawdzie przebudowę dwóch dróg zrealizowano w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, jednak roboty te rozpoczęto z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 59 i 20 dni, w stosunku do terminów określonych w umowach. Opóźnienia w rozpoczęciu robót spowodowane były trwającymi procedurami przetargowymi i niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Zadania zakończono przed upływem terminów,*
- *Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie, który sprawozdanie z realizacji przebudowy ul. Chełmońskiego złożył do Wojewody Opolskiego po terminie.*

Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana przez zarządców dróg zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku realizacji zadań współfinansowanych ze środków Programu osiągnięto planowane efekty rzeczowe. We wszystkich przypadkach uzyskano efekty w postaci poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego na przebudowywanych i remontowanych odcinkach dróg. Usprawnienia polegały przede wszystkim na wydzieleniu w wybranych projektach ścieżek rowerowych, zatok parkingowych, chodników i oświetlenia dróg. Poprawie uległo zarówno oznakowanie pionowe, jak i poziome dróg.

W zawartych umowach określano terminy: rozpoczęcia robót i zakończenia całości zadania. Terminy te, określone w dokumentacji przetargowej, były tożsame z postanowieniami umów o wykonanie robót drogowych.

Umowy zawarte z wykonawcami robót określały terminy i warunki odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

⁴⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

Integralną częścią umów na wykonanie robót budowlanych były SST. Precyzowały one wymagania dotyczące jakości materiałów wbudowywanych, zasady badania tych materiałów oraz zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. SST precyzowały także warunki dotyczące kontroli jakości robót m. in. poprzez sporządzenie programu zapewnienia jakości⁴⁹. Programy te winny zawierać m.in. wykaz sprzętu używanego do robót drogowych i produkcji mieszanek asfaltowo-bitumicznych oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów.

U 10⁵⁰ zarządców dróg (29% skontrolowanych) umowy te zostały wykonane z naruszeniem postanowień i ustaleń SST przy realizacji zadań. Działaniem nielegalnym i nierzetelnym było też niewyegzekwowanie od wykonawców robót przez 17⁵¹ zarządców (49%) programów zapewnienia jakości. Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania pracowników. Zakresy przedmiotowych SST-u kontrolowanych zarządców dróg - nie były dostosowane (w różnych obszarach) do zakresu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych. I tak, np.:

- *Urząd Miasta w Oleśnie nie wyegzekwował od wykonawcy robót realizacji ich według programów zapewnienia jakości. Jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazano, że SST remontu dróg, opracowano jak dla typowych zadań inwestycyjnych. Przyczyną sporządzenia SST w takiej formie było skorzystanie przez ich autora ze standardowego wzoru dla procesów inwestycyjnych.*

NIK zwraca uwagę, że SST stanowią załączniki do umów zawartych z wykonawcami, a inwestorzy muszą kierować się zapisami w nich zawartymi. Zasadność zawierania w SST zapisów, w tym dotyczących zakresu i częstotliwości badań oraz dokumentów jakie mają powstać i zostać przedstawione na potwierdzenie wykonania badań, powinna być zweryfikowana przez inwestora na etapie przygotowania inwestycji. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o braku rzetelnego podejścia przy opracowywaniu przez zamawiających (zarządców dróg) przedmiotowych specyfikacji w taki sposób, aby we właściwym stopniu odpowiadały one potrzebom i wymogom związanych z realizacją zadań objętych Programem.

W związku z powyższym, w toku realizacji umów, występowały nieprawidłowości przy dokumentowaniu przebiegu realizacji zadań dofinansowywanych ze środków Programu. Polegały one zwłaszcza na braku dokumentowania warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom, wykonywaniu robót drogowych w niesprzyjających warunkach pogodowych, braku udokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu.

⁴⁹ Do obowiązków wykonawcy – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) przed przystąpieniem do robót Programu Zapewnienia Jakości.

⁵⁰ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.

⁵¹ Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

Nie w pełni rzetelne były ostateczne odbiory robót drogowych. Stwierdzono, że u 15⁵² zarządców (na 35 skontrolowanych) dokonywane odbiory końcowe robót drogowych nie zapewniały możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania tych robót zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami. Główną przyczyną powyższego był mało skuteczny nadzór inwestorski. Stwarzało to ryzyko występowaniu korupcyjnej dowolności dokumentowania zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót⁵³. Charakterystycznymi przykładami są:

- w Urzędzie Gminy Nowinka odbiór końcowy robót drogowych wykonanych w ramach przebudowy dróg gminnych nr 102368B i 102291B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Wójt Gminy niewyegzekwował od wykonawców dostarczenia opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentacji odbioru końcowego, mimo że wymóg dostarczenia takiej opinii wynikał z SST. Przyczyną przedmiotowego zaniedbania było przeoczenie, jak wyjaśniono w toku kontroli,
- w Urzędzie Gminy Orla odbiór końcowy wykonanych robót budowlanych na drodze gminnej nr 108271B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Inspektor nadzoru reprezentujący Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy wyników pomiarów równości koryta drogi, pomimo wymogu przewidzianego w SST. W dzienniku budowy nie odnotowano faktu oraz powodów odstąpienia od wykonania tych pomiarów. Ponadto nie poinformowano organu zarządzającego ruchem i powiatowego komendanta Policji o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu na tej drodze,
- w 2011 r., w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim odbiór końcowy robót budowlanych wykonanych na drodze powiatowej nr 1697B odbył się niezgodnie z postanowieniami umowy na roboty budowlane. PZD nie wyegzekwował bowiem od wykonawcy robót drogowych wyników pomiarów zagęszczenia warstwy wiążącej nawierzchni, wymaganych postanowieniami SST. Wyniki badań zagęszczenia wykonawca przedstawił dopiero w trakcie kontroli NIK,
- w Powiatowym Zarządzie Dróg w Lublinie nie wyegzekwowano od wykonawców zadań geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych. Końcowych odbiorów robót dokonano pomimo, że wykonawcy nie przedłożyli ww. dokumentów, do czego zobowiązywały postanowienia zawartych umów. W złożonych wyjaśnieniach podano, że nieprzedłożenie przedmiotowej inwentaryzacji spowodowane było długotrwałym terminem realizacji geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Przy odbiorach końcowych wyznaczano terminy usunięcia ujawnionych wad i usterek. Dotyczyły one głównie jakości wykonanych robót i konieczności uzupełnień w zakresie prac porządkowych. Stwierdzono, że usterki te były usuwane i rozliczane po dokonanych odbiorach.

We wszystkich umowach z wykonawcami robót (spośród 70) określono w sposób prawidłowy postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Zarządcy dróg, w umowach z wykonawcami uwzględniali zabezpieczenia w zakresie gwarancji oraz rękojmi. Wykonawcy udzielali ich na okres od trzech lat (63 umowy) do pięciu lat⁵⁴ (7 umów).

Zarządcy dróg prawidłowo zabezpieczali środki własne na realizację zadań dofinansowanych z Programu.

3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

Jako nierzetelne NIK ocenia działania dotyczące realizacji wniosków z poprzedniej kontroli w tym zakresie. Informacja o wynikach przeprowadzonej w 2010 r. kontroli P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” wskazywała na liczne

⁵² Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełzycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

⁵³ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

⁵⁴ Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu.

nieprawidłowości i braki oraz zawierała wnioski wskazujące na potrzebę podjęcia działań w zakresie poprawy stanu technicznego dróg, bezpieczeństwa ruchu oraz prawidłowości procesów inwestycyjnych. Wskazywano w niej m. in. na potrzebę:

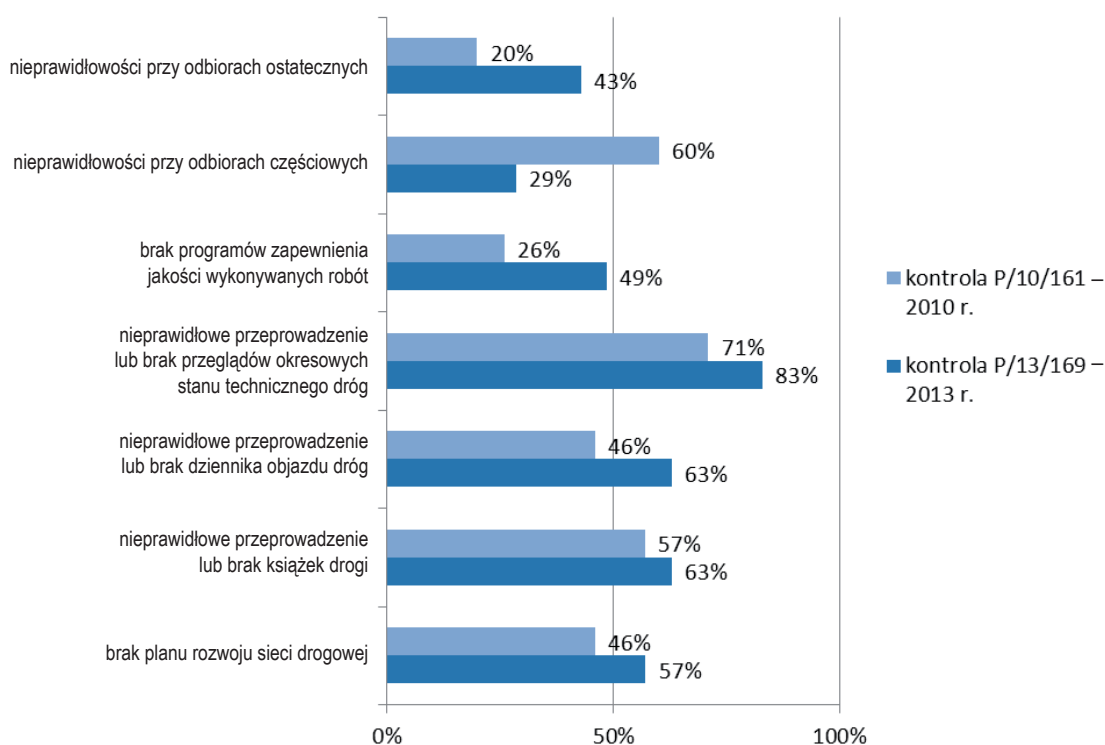
- ♦ natychmiastowych działań organów samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych,
- ♦ podjęcia przez zarządców dróg powiatowych i gminnych działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania należytej jakości robót drogowych na etapie ich realizacji oraz przy odbiorze końcowym,
- ♦ zwiększenie współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych”) z wojewódzkimi zarządcami dróg, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu.
- ♦ wskazywano także na zły stan techniczny dróg lokalnych, co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym i zwiększa zagrożenie bezpieczeństwa.

W żadnym ze wskazanych obszarów nie odnotowano znaczącej poprawy. Wszystkie wskazywane nieprawidłowości występują nadal.

Skalę nieprawidłowości stwierdzonych w roku 2010 i w roku 2013 przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 5

Procentowe porównanie skali stwierdzonych nieprawidłowości w roku 2010 (kontrola P/10/161) i w roku 2013 (P/13/169) – odpowiednio w odniesieniu do liczby wszystkich objętych kontrolą jednostek



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

Szczegółowa realizacja wniosków pokontrolnych przez poszczególne podmioty uprzednio kontrolowane nie była pełna. Spośród sześciu skontrolowanych ponownie jednostek, aż w czterech z nich nie zrealizowano poprawnie wszystkich wniosków pokontrolnych NIK. Główną przyczyną tych zaniedbań było niedopełnienie obowiązków przez osoby odpowiedzialne. I tak np.:

- *Urząd Miejski w Obornikach, pomimo podejmowanych działań, nie zrealizował w pełni żadnego z czterech wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/10/161. Poprzednia Burmistrz Obornik, informując o realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli NIK podała, że zostały one zrealizowane lub zostaną zrealizowane do końca 2010 r. Obecny Burmistrz wyjaśnił, że wniosków nie udało się zrealizować ze względu na wielkość zarządzanej przez Gminę sieci dróg gminnych i ograniczone środki finansowe oraz w wyniku niedopełnienia obowiązków przez odpowiedzialne osoby,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu podjął działania w celu realizacji ośmiu z dziesięciu wniosków pokontrolnych. Wniosek dotyczący prowadzenia księzek drogi, nie został zrealizowany. Wniosek dotyczący natomiast przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg, nie został w pełni zrealizowany, ponieważ nie przeprowadzono obowiązkowych kontroli dróg w 2010 i 2011 r. oraz mostów w 2010 r.,*
- *Burmistrza Nysy spośród siedmiu, zrealizował jedynie dwa wnioski (nie opracowywano projektu planu rozwoju sieci drogowej, nie uzupełniono księzek drogi o aktualne parametry techniczno-eksploatacyjne w związku z przeprowadzonymi na nich remontami bieżącymi lub przebudową, a także nie zapewniono aktualizowania danych w nich zawartych). Działania podjęte w celu wyegzekwowania od wykonawców zadań realizowanych przez Gminę oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, co do realizacji wszystkich obowiązków ustalonych w SST i umowach - nie przyczyniły się natomiast do wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim nie w pełni zrealizował dwa z trzech wniosków pokontrolnych. W dalszym ciągu stwierdzono błędy w prowadzeniu dziennika budowy oraz dotyczące zawierania z wykonawcami robót budowlanych, umów zgodnych z SST. W umowie z wykonawcą występowały rozbieżności polegające na ustaleniu różnych terminów dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (w umowie – po upływie siedmiu dni, a w SST – trzech dni).*

3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii

Jednym z założeń Programu było wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich (...), mające prowadzić do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednoznacznie na to, że brak było współdziałania zarządców dróg wojewódzkich i krajowych z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w tym zakresie. Ze zweryfikowanych w toku kontroli informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od zarządców dróg wojewódzkich i krajowych wynika, że nie mieli oni pełnej wiedzy na temat realizacji zadań stanowiących finansowanych ze środków NPPDL i ich rzeczowych efektów. Także nie brali oni udziału w planowaniu wykonanych przedsięwzięć.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli P/13/169 „Organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych” zostały wykorzystane ustalenia kontroli „Stanu realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011” (P/10/161).

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również liczne doniesienia prasowe oraz skargi wpływające do NIK (m. in. dotyczące złego stanu technicznego dróg powiatowych i gminnych, braku środków finansowych na bieżące ich utrzymanie i remonty tych dróg, a także zastrzeżeń, co do równego podziału dotacji).

Do kontroli wskazane zostały na podstawie doboru celowego jednostki, spośród zarządców dróg realizujących zadania z Programu, w latach 2010–2012, z uwzględnieniem największych kwot przyznanych dotacji celowych z budżetu państwa.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi:

- prowadzenia ksiąg drogi i dziennika objazdu dróg, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg,
- podjęcia inicjatywy w sprawie opracowania planu rozwoju sieci drogowej,
- dokonywania odbiorów końcowych z zachowaniem zasad określonych w umowach z wykonawcami oraz SST,
- rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu,
- terminowego przekazywania do GDDKiA rocznych sprawozdań o stanie dróg,
- wprowadzania organizacji ruchu na drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach,
- dokonania analizy w zakresie zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz obowiązującymi przepisami, w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności dzieciom.

Do wystąpień wniesiono jedno zastrzeżenie⁵⁵. Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi na wyniki, m.in., że: założono brakujące książki drogi oraz książki objazdu dróg, przystąpiono do realizacji niewykonanych kontroli okresowych stanu technicznego dróg.

Spośród sformułowanych 201 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 113. W trakcie realizacji było 78 wniosków, a 10 wniosków pozostało do zrealizowania.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głównie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

⁵⁵ Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wniosł Burmistrz Krobi, które wycofał na podstawie art. 55 ustawy o NIK.

Poza tym, w 17 jednostkach ujawniono czyny stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane (brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg). W tych sprawach kierowane są zawiadomienia do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W dwóch przypadkach stwierdzenia czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sporządzono stosowne zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Wykaz skontrolowanych podmiotów (wraz z ocenami skontrolowanej działalności); lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność; wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Orla	Wójt Piotr Selwesiuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.		Urząd Gminy Nowinka	Wójt Dorota Winiewicz, do 4 grudnia 2010 r. Wójtem był Marek Leszek Motybel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Urząd Miejski w Lipsku	Burmistrz Małgorzata Cieśluk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.		Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim	Dyrektor Leszek Aleksiejuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.		Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Starosta Sławomir Snarski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.		Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie	Dyrektor Daniel Hiero	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Kruszwicy	Burmistrz Dariusz Witczak, do 14 grudnia 2010 r. Burmistrzem był Tadeusz Gawrysiak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Urząd Gminy w Łubiance	Wójt Jerzy Zająkała	negatywna
9.		Urząd Gminy w Czernikowie	Wójt Zdzisław Gawroński	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią	Dyrektor Bartosz Lampecht	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie	Dyrektor Mariusz Kalkiewicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
12.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Pińczowie	Burmistrz Włodzimierz Badurak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Urząd Gminy w Strawczyńcu	Wójt Tadeusz Tkaczyk	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny cząstkowe ⁵⁶
14.		Urząd Gminy w Miedzianej Górze	Wójt Maciej Lubecki	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny cząstkowe ⁵⁷
15.		Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach	Dyrektor Leszek Śmigas	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Starosta Andrzej Matynia	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.		Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie	Dyrektor Rafał Suska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta Andrzej Kruciel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.		Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy w Niemcach	Wójt Krzysztof Urbaś, do dnia 6 grudnia 2010 r. Wójtem był Stefan Czyżyk
20.	Urząd Gminy Janów Podlaski		Wójt Jacek Hura	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Urząd Miasta Krasnostaw		Burmistrz Andrzej Jakubiec	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach		Dyrektor Janusz Watras	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.	Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu		po. Dyrektora Józef Łagowski, do 30 listopada 2010 r., Dyrektorem był Roman Nowak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁵⁶ Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

⁵⁷ Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
24.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miejski w Nysie	Burmistrz Jolanta Barska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.		Urząd Miejski w Oleśnie	Burmistrz Sylwester Piotr Lewicki	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.		Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim	Wójt Krzysztof Mutz, do dnia 12 grudnia 2010 r. Wójtem był Zygmunt Cichoń	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
27.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	Dyrektor Tadeusz Dziubandowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.		Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie	Dyrektor Joachim Hadam	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
29.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Gminy w Grodzicznie	Wójt Kazimierz Konicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
30.		Urząd Gminy w Biskupcu	Wójt Kazimierz Tomaszewski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
31.		Urząd Gminy Szczytno	Wójt Sławomir Wojciechowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
32.		Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu	Dyrektor Leszek Skolimowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
33.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku	Dyrektor Ryszard Kłosowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
34.		Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim	Starosta Ewa Dembek, do 29 listopada 2010 r. Starostą był Stanisław Czajka	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
35.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Obornikach	Burmistrz Tomasz Szrama, do dnia 21 października 2010 r. Burmistrzem była Anna Rydzewska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
36.		Urząd Miejski w Krobi	Burmistrz Sebastian Czwojda	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
37.		Urząd Miejski w Mosinie	Burmistrz Zofia Springer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
38.		Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu	Dyrektor Grzegorz Mayer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
39.		Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie	Dyrektor Dariusz Korzeniowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych skontrolowanych jednostkach

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
1.	Nie opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.
2.	Nie prowadzenie ksiąg dróg lub prowadzenie niekompletnej lub nieaktualnej ewidencji dróg. Naruszało to postanowienia §10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
3.	<p>Brak dzienników objazdu dróg lub niekompletne ich prowadzenie. Naruszało to postanowienia §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.</p>
4.	<p>Braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich, zarówno pod względem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego jak i ich stanu technicznego. Zaniechania te dotyczyły nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach, a także nierzetelnej dokumentacji z faktu ich przeprowadzenia. Zaniechania takie stanowiły przede wszystkim naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyniu, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.</p>

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
5.	Nieterminowe sporządzanie i przekazywanie (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA rocznych informacje o sieci dróg publicznych lub przekazywanie ich z opóźnieniem lub z niezetelnymi danymi.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyźnie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
6.	Brak zatwierdzonych organizacji ruchu na wszystkich lub części zarządzanych dróg.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszewicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyźnie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszcu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
7.	<p>Stwierdzenie w toku oględzin przypadków lokalizowania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg: niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź z naruszeniem wymogów wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczyni, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Pisz.</p>
8.	<p>Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia przy udzielaniu zamówień publicznych.</p>	<p>Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie.</p>
9.	<p>Nieobjęcie zabezpieczeniem należytego wykonania umów pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrot kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z postanowieniami umów.</p>	<p>Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.</p>
10.	<p>Występowanie błędnych danych i informacji zawartych we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia. Uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodania właściwych danych o dokumentacji projektowej.</p>	<p>Urząd Miejski w Nysie, Urząd Gminy w Szczytnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Zamościu.</p>

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
11.	Uchybienia w zakresie realizacji umów zawartych przez wojewodów z wnioskodawcami.	Urząd Gminy w Grodzicznie, Powiatowy Zarząd Dróg w Nysie.
12.	Niewyegzekwowanie przez zarządców dróg od wykonawców robót programów zapewnienia jakości.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
13.	Realizowanie umów na wykonanie robót budowlanych z naruszeniem postanowień SST.	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.
14.	Nie w pełni rzetelne dokonywanie ostatecznych odbiorów robót drogowych, w tym brak możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania ich wykonania zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami.	Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Beżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 608) oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041 ze zm.).

20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. Nr 249, poz. 2497 ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
22. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.)
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
26. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) – uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.
27. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r. poz. 231).

**Sprawozdanie z Panelu ekspertów⁵⁸
zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu
w dniu 27 czerwca 2013 r., w związku z prowadzeniem kontroli
„Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem
efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”**

Podstawowym celem panelu była wymiana poglądów co do funkcjonowania sieci powiązań dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiającą zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). Celem panelu było również wysłuchanie uwag, spostrzeżeń i doświadczeń – zarówno przedstawicieli nauki i instytucji zarządzających drogami, jak i wykonawcy robót drogowych, a także przedstawicieli Policji i specjalistycznych organizacji pozarządowych – w zakresie zagrożeń, co do nie osiągnięcia wymaganej jakości robót obejmujących budowę, przebudowę i remonty dróg publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych finansowanych m. in. z dwóch edycji NPPDL, odpowiednio w latach 2008–2011 oraz 2012–2015.

W panelu udział wzięli:

- ♦ Marek Bereżecki – zastępca dyrektora ds. przygotowania inwestycji Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu,
- ♦ dr inż. Jarosław Wilanowicz – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej,
- ♦ dr inż. Andrzej Krych – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej, Biuro Inżynierii Transportu BIT w Poznaniu,
- ♦ dr Hubert Igliński – adiunkt w Katedrze Logistyki Międzynarodowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu,
- ♦ młodszy inspektor Stanisław Małecki – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu,
- ♦ młodszy inspektor Józef Klimczewski – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu,
- ♦ Sławomir Bajew – redaktor w Radiu Merkury w Poznaniu,
- ♦ Piotr Sarnowski – Prezes Zarządu, Grupa POL-DRÓG,
- ♦ Mariusz Poznański – Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP, Wójt Gminy Czerwonak,
- ♦ Tomasz Orłowski – po. dyrektora Biura Polskiego Kongresu Drogowego w Warszawie,
- ♦ Bogusław Kowalski - ekspert w Zespole Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o. o. w Warszawie,
- ♦ Jan Kołtun – dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu⁵⁹,
- ♦ Grzegorz Malesiński – wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu,
- ♦ Kazimierz Pierzchlewicz (doradca techniczny), Marek Lasota (doradca prawny) i Piotr Białka (główny specjalista kontroli państwowej) w Delegaturze NIK w Poznaniu.

⁵⁸ Opracowanie i przeprowadzenie autoryzacji wypowiedzi wszystkich ekspertów: Kazimierz Pierzchlewicz – doradca techniczny i Piotr Białka – główny specjalista kontroli państwowej.

⁵⁹ Do dnia 31 grudnia 2013 r.

Jan Kołtun: stwierdził na wstępie, że omówienie problematyki funkcjonowania sieci dróg powiatowych i gminnych na tle całego systemu drogowego przyczyni się do wzbogacenia informacji o wynikach kontroli NIK w tym temacie. Zaproponował przedyskutowanie **trzech aspektów związanych z funkcjonowaniem dróg lokalnych**. Przede wszystkim **organizację sieci tych dróg** i ich wzajemne powiązania, jak również powiązania z drogami krajowymi. Drugi aspekt dotyczyłby **jakości budowy i remontów dróg lokalnych**, wreszcie trzeci – **bezpieczeństwa ruchu drogowego**. Podczas kontroli prowadzonej w pięciu województwach (w 2010 r.) dotyczącej stanu realizacji NPPDL w latach 2008–2011 (P/10/161), stwierdziliśmy przede wszystkim nierzetelne prowadzenie przez zarządców dróg dokumentacji stanu technicznego dróg oraz istotne zaniechania w sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. Stąd też obecnie prowadzimy kontrolę – w jakimś sensie sprawdzającą – realizację naszych wniosków i możemy mieć satysfakcję, ponieważ sytuacja w pewnym stopniu uległa poprawie. Najbardziej jednak **niepokojące jest to, że roczne nakłady na drogi lokalne (15,5 mld zł), które to stanowią 95% sieci dróg publicznych, są mniejsze niż nakłady na drogi krajowe (19 mld zł)**. Niedostateczna jakość zrealizowanych inwestycji i remontów dróg samorządowych stanowiła wówczas, w ocenie NIK, duże ryzyko dla trwałości efektów NPPDL. W obecnie przeprowadzonej kontroli skupiamy się również na bezpieczeństwie ruchu drogowego. Oficjalne statystyki wskazują, że główną przyczyną wypadków samochodowych jest brawura kierowców (na 100 osób poszkodowanych w wypadkach w Polsce ginie aż 7, zaś w Niemczech – zaledwie jedna). Naszym zdaniem zbyt mało eksponuje się katastrofalny stan infrastruktury drogowej (w szczególności dróg samorządowych) co znacząco zawyża statystyki zdarzeń drogowych. Zaproponował, aby o tych trzech głównych elementach, o których wcześniej wspomniał porozmawiać.

Marek Bereżecki: przedstawił Aktualny stan i perspektywy rozwoju sieci dróg krajowych wielkopolski oraz ich powiązanie z drogami samorządowymi. Stwierdził, że Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu administruje drogami krajowymi o długości 1.484 km w ciągach których znajduje się 357 obiektów mostowych, 15 tuneli oraz 12 przejść podziemnych. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych na drogach krajowych wyniósł (w 2010 r.) 9.888 pojazdów na dobę (w województwie wielkopolskim – około 11.000, podobnie jak w małopolskim, łódzkim, dolnośląskim i mazowieckim). Zaprezentował następnie funkcjonujące już systemy informatyczne do oceny stanu technicznego dróg krajowych. I tak np. System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) analizujący cechy eksploatacyjne nawierzchni bitumicznych i betonowych (spękania, częściowo ugięcia, równość podłużną, głębokość kolein, stan powierzchni nawierzchni i jej szorstkość) na podstawie pomiarów automatycznych i półautomatycznej oceny wizualnej – umożliwia sporządzenie rocznych raportów w tym zakresie. W raporcie za 2012 r. stwierdzono, że stan dróg krajowych w Wielkopolsce w 55,7% jest dobry, w 27,8% – niezadawalający, a w 16,3% – wręcz zły.

Omówił również System Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) oraz System Gospodarki Mostowej (SGM). Wskazał ponadto, że według obowiązującego obecnie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, wprowadzonego postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. w pierwszych latach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 zrealizowana będzie budowa drogi S5 Bydgoszcz – Poznań – Wrocław (odcinki: Mielno – Gniezno, Poznań – Wronczyn, Radomicko – Kaczkowo, Korzeńsko – Wrocław na terenie województwa dolnośląskiego) na łącznej długości 111 km. Wskazał też, że dla remontów

i przebudów dróg i obiektów mostowych oraz poprawy brd do 2016 r. GDDKiA posiada: Plan Działań na Sieci Drogowej, Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych, Program Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych oraz Plan Remontów Mostów (łącznie 196 zadań).

Co do powiązań sieci dróg krajowych z drogami samorządowymi przypomniał, że ustalona przed laty sieć drogowa uwzględniała hierarchię powiązań dróg między sobą następująco: drogi krajowe miały swój początek i koniec na drodze krajowej, drogi wojewódzkie odpowiednio na drodze wojewódzkiej lub wyższej kategorii, drogi powiatowe miały swój początek i koniec na drodze tej kategorii lub wyższej, drogi gminne – na tejże lub wyższej kategorii. Powyższy układ został zakłócony poprzez zmiany na sieci drogowej spowodowane budową nowych odcinków dróg ekspresowych czy obwodnic. Zapisy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stanowią, że: „odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony jest do kategorii drogi gminnej”. Zapisy te powodują szereg „anomalii” na sieci drogowej kiedy to np. drogi wojewódzkie dotychczas łączące się z drogą krajową po wybudowaniu obwodnicy mają swój początek na drodze gminnej. W chwili obecnej brak jest regulacji prawnej w tym zakresie zarówno w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 11f mówiący o decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która powinna zawierać wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii).

Na przykład droga krajowa zastąpiona nową – czyli droga krajowa nr 5 (przypadek opisywany w mediach w wielu artykułach), od Poznania przez Pobiedziska do Łubowa, została zastąpiona drogą ekspresową S5 i „spadła” automatycznie, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, do kategorii drogi gminnej. I tu zakłóca się właściwe powiązanie sieci drogowej, jej spójność. Bo droga ta krzyżuje się z drogami powiatowymi, a skrzyżowanie drogi powinno należeć do drogi wyższej kategorii. Więc **tu mamy duże niezgodności, wiążące się z obydwoima wspomnianymi ustawami**. Z tego, co wiemy to jest inicjatywa środowisk samorządowych, żeby zmienić zapis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. O tym szeroko dyskutowano w ubiegłym roku. (...) Projekt jest przygotowany. W najbliższym czasie wejdzie on pod obrady Sejmu. Przy pozytywnym rozstrzygnięciu parlamentu będzie **możliwość przekwalifikowania drogi krajowej na wszystkie niższe kategorie dróg, czyli na wojewódzkie, powiatowe, gminne**.

Dr inż. Jarosław Wilanowicz szeroko omówił problematykę obejmującą **Projektowanie dróg pod kątem bezpieczeństwa ruchu**. Zaprezentował najnowsze spojrzenia nauki na inżynierię drogową i jej wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Stwierdził na wstępie, że prawie zawsze zdarzenie drogowe powstaje w wyniku błędu człowieka, ale błąd ten popełniany jest często w określonej, niekorzystnej sytuacji w ruchu drogowym wynikającej z geometrii jezdni, organizacji ruchu, czy też widoczności (tzw. wady środowiska drogi). Omówił wpływ głównych czynników ryzyka na powstanie wypadków drogowych. Zalecił projektowanie tzw. „**dróg wybaczących**”, które zmniejszają do minimum konsekwencje popełnianych błędów przez kierowców. Ze względu na bezpieczeństwo ruchu droga powinna być zaprojektowana tak, aby: siły oddziałujące na pojazd na krzywiznach poziomych i pionowych nie zakłócały jego ruchu, była zachowana widoczność wymagana dla bezpiecznego wykonywania manewrów wyprzedzania, wymijania, omijania i włączania się do ruchu i aby warunki ruchu na całej trasie były jednorodne, pozwalające na jazdę bez konieczności gwałtownych zmian prędkości, a wzajemne powiązanie poszczególnych

elementów geometrycznych trasy i jej wkomponowanie w teren zapewniło jej optyczną płynność i było dostosowane do psychicznych i fizycznych cech kierowców, zwłaszcza do zdolności percepcji. Zdaniem prelegenta cechami dróg wpływającymi bezpośrednio lub pośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego to przede wszystkim: struktura sieci drogowej i jej powiązania z innymi elementami przestrzennego zagospodarowania terenu, elementy geometryczne drogi oraz organizacja ruchu (w tym oznakowanie). Zaliczyć do nich trzeba również: cechy powierzchniowe jezdni (czyli stan nawierzchni), wyposażenie drogi, a także obiekty i przedmioty w bezpośrednim otoczeniu drogi. W ocenie adiunkta z cechami dróg są ściśle powiązane parametry potoków ruchu (tj. prędkość i gęstość ruchu). Parametry te zależą od: struktury rodzajowej ruchu, natężenia ruchu, a także możliwości, jakie stwarza ukształtowanie geometryczne drogi i organizacja ruchu.

W podsumowaniu swojej wypowiedzi stwierdził m. in. że obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków. Ponadto zdecydowanie uzasadnił, że oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.

Dr Hubert Igliński przedstawił prezentację na temat **Efektywność inwestycji drogowych w świetle problematyki kosztów zewnętrznych transportu**. Nawiązał do wcześniejszych wypowiedzi co do mniejszych nakładów ponoszonych na drogi samorządowe znacznie dłuższych od sieci dróg krajowych (5% zasobu dróg publicznych). Warto byłoby zwiększyć kontrolę nad efektywnością wydatkowania tych środków. O czym stanowią koszty zewnętrzne transportu? Otóż koszty zewnętrzne transportu można definiować jako różnicę pomiędzy sumą kosztów transportu ponoszonych przez całe społeczeństwo (koszty społeczne) a kosztami ponoszonymi przez poszczególnych użytkowników transportu (koszty prywatne). Na koszty zewnętrzne transportu składają się: koszty zanieczyszczenia środowiska naturalnego i zmian klimatycznych. W skład ich wchodzi również koszty wypadków w części niepokrytej przez ubezpieczenia (są jednym z ważniejszych kosztów zewnętrznych, stąd tak wiele miejsca poświęca się brd w dokumentach polityki transportowej UE; w ostatniej Białej Księdze jest zapis, że liczba ofiar śmiertelnych do 2050 roku ma spaść „niemal” do zera - to „niemal” jest tutaj kluczowe). Doliczyć trzeba na pewno koszty kongestii (przede wszystkim koszty starty czasu wynikające z zatłoczenia), koszty hałasu, wibracji i zajętości terenu. Również koszty wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych. Jakie procesy dynamizują wzrost kosztów zewnętrznych transportu? Przede wszystkim suburbanizacja, czyli przenoszenie się ludności miejskiej na tereny okołomiejskie. I tak, na przykład w latach 2000–2012 liczba ludności Poznania spadła o ponad 30 tys., a powiatu poznańskiego wzrosła o prawie 85 tys. mieszkańców. Także poziom zmotoryzowania – w latach 2000–2011 w Poznaniu wzrósł z 345 do około 540, a w powiecie z 314 do ponad 520 (wskaźnik stanowiący liczbę samochodów osobowych na 1000 mieszkańców).

Prelegent wskazał, że ocena efektywności inwestycji na sieci dróg lokalnych powinna ogniskować się na odpowiedzi na pytanie czy zrealizowane w ramach NPPDL inwestycje przyczyniły się do zmniejszenia poziomu kosztów zewnętrznych transportu generowanych w wyniku realizowanych na tej sieci przemieszczeń. Kluczowe obszary analizy efektywności dotyczą przede wszystkim wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu (zmniejszenie kosztów wypadków), a także zlikwidowania wąskich gardeł i upłynnienia ruchu oraz zwiększenia spójności sieci

drogowej (ograniczenie kosztów kongestii, a także kosztów eksploatacji pojazdów). Istotny obszar tej analizy dotyczy stworzenia lepszych warunków do poruszania się na drogach lokalnych dla pieszych i rowerzystów (doprowadzenie chodników i dróg rowerowych do przystanków transportu zbiorowego i dworców kolejowych, co pozwoli na ograniczenie liczby podróży wykonywanych samochodami oraz zmniejszenie kosztów zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz hałasu i wibracji).

Prelegent omówił następnie problematykę tzw. strefy „Tempo 30”. Głównym celem strefy jest poprawa bezpieczeństwa. W Polsce wciąż ginie w wypadkach niewspółmiernie wielu pieszych. Ekspertsi podkreślają, że w przypadku możliwej kolizji z udziałem osoby niechronionej bezpieczna prędkość pojazdu nie powinna przekraczać właśnie 30 km/h. Kierowcy boją się jednak, że wprowadzenie strefy „Tempo 30” radykalnie wydłuży czas przejazdu. Tymczasem może się okazać, że ograniczenie pozytywnie wpłynie na udrożnienie ruchu w zakorkowanych miastach. Paradoksalnie w dużych aglomeracjach średnia prędkość na drogach z ograniczeniem do 30 km/h jest wyższa niż na drogach, gdzie dopuszczalna prędkość wynosi 50 km/h – stwierdził dr Hubert Igliński. I podał przykład – Szwedzi po wprowadzeniu w centrach miast strefy „Tempo 30” zmierzili tam średnią prędkość pojazdów i okazało się, że wynosi ona około 25 km/h. W Poznaniu, gdzie kierowcy mogli jeszcze do niedawna jeździć dwa razy szybciej, średnia prędkość wynosiła niespełna 18 km/h. Projekty uspokojenia ruchu w miastach realizuje kilka aglomeracji. Po Gdańsku, Poznaniu i Sopocie także Warszawa przygotowuje się do wprowadzenia strefy „Tempo 30”. Ograniczenie prędkości ma objąć te obszary, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny.

Stanisław Małecki omówił problematykę **Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Wielkopolsce (działania i perspektywy)**. Rozpoczął od zaprezentowania szczegółowych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w 2012 r. w Polsce. Zwrócił uwagę na poprawę – mimo wszystko – stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bowiem liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce zmalała zdecydowanie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. I tak przy radykalnym wzroście zarejestrowanych pojazdów z 9.860.739 w 1991 r. do 24.189.370 w roku 2012 (o 245,3%), liczba ofiar śmiertelnych zmalała odpowiednio z 7.991 do 3.531 (o 44,2%).

Przedstawił następnie podsumowanie wielkości w zakresie brd na drogach wielkopolskich. Przy liczbie ludności – 3.445,5 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 2.249,7 tys. oraz łącznej długości dróg publicznych – 27,2 tys. km (w tym samorządowych – 25,5 tys. km), w latach 2011–2012 zmalały liczby: wypadków (z 2.997 do 2.568, o 14,3%), zdarzeń (z 35.341 do 32.283, o 8,7%), kolizji (z 32.344 do 29.717, o 8,1%). Zmalały również w tych latach liczby: zabitych (z 405 do 315, o 22,2%) i rannych (z 3.664 do 3.086, o 15,8%).

Dla zobrazowania stanu brd na drogach poszczególnych kategorii w Wielkopolsce przeprowadził pogłębioną analizę pod względem liczności kolizji i wypadków ze szczególnym uwzględnieniem najcięższych ich konsekwencji zaprezentowanych w poniższym zestawieniu tabelarycznym:

Kolizje i wypadki drogowe z uwzględnieniem ich skutków w Wielkopolsce w latach 2010–2012

kategoria dróg	Rok	liczba			
		wypadków	zabitych	rannych	kolizji
1	2	3	4	5	6
krajowe	2010	631	94	863	6.332
	2011	734	148	967	6.791
	2012	614	111	788	6.735
wojewódzkie	2010	524	87	709	3.474
	2011	532	107	648	3.646
	2012	463	77	579	3.960
powiatowe	2010	534	71	661	3.617
	2011	547	73	690	4.049
	2012	704	87	847	5.157
gminne	2010	68	8	71	476
	2011	142	22	156	960
	2012	380	29	423	4.133

Stwierdził następnie, że dla zachowania istniejącej tendencji spadku liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w dniu 20 czerwca br. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwaliła Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (w tym roku wygasa realizowany w minionych latach Program brd – GAMBIT).

Kontynuował pytaniem dlaczego na drogach gminnych znaki drogowe ustawiane są z dużą dowolnością? Ponieważ – jak odpowiedział – projekt organizacji ruchu, zgodnie z obowiązującymi przepisami, może zrobić każdy. Nie trzeba posiadać bowiem żadnych specjalnych uprawnień. Nie ma wymogu opiniowania przez Policję kwestii brd na drogach gminnych. Każda zmiana organizacji ruchu, czy to na drogach krajowych, czy wojewódzkich i powiatowych wymaga uzyskania opinii Policji. Nad tym panujemy, ale na drogach gminnych można zrobić wszystko – niestety bez naszych uzgodnień. I dlatego wprowadzane są zmiany (choćby na terenie miasta Poznania), bez uzyskiwania opinii Policji, ponieważ dotyczą one dróg gminnych.

Co do wpływu drzew, w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu. Były różne próby wycinania drzew. Na łukach dróg, z uwagi na dużą liczbę zdarzeń, zostało wyciętych wiele drzew. Wszyscy liczyli, że zostanie poprawione bezpieczeństwo – niestety nie nastąpiła ta zmiana. Dalej geometria, zarówno pozioma, jak i pionowa, pozostała na tym samym poziomie. I co się dzieje? Miesiąc, dwa miesiące, po wycięciu drzew mamy następny wypadek śmiertelny. Kierowcy zwiększyli prędkość bo w ich ocenie wzrosło poczucie bezpieczeństwa ruchu. Nie da się przecież wyciąć wszystkich drzew w pasie drogowym. Edukacja, inżynieria ruchu drogowego, represja – to są trzy podstawowe bloki zagadnień Policji ruchu drogowego. Inżynieria interesuje nas w dwóch aspektach, czyli droga i pojazd. Dlaczego inżynieria interesuje Policję? Ponieważ jest to jeden z elementów, który ma niebagatelny wpływ na poprawę bezpieczeństwa na drogach. A za bezpieczeństwo, zgodnie z ustawą o Policji – na drogach, odpowiada Policja. Oczywiście, utrzymujemy bieżącą współpracę z zarządcami dróg. Policjanci uczestniczą w komisjach bezpieczeństwa ruchu

drogowego. Opiniujemy projekty zmian. Komenda Wojewódzka opiniuje wszelkie zmiany wprowadzane na drogach krajowych i wojewódzkich, komendanci miejscy i powiatowi opiniują zmiany wprowadzane na drogach powiatowych. W ciągu roku, tych projektów opiniujemy około 1.300. O różnym stopniu skomplikowania. Niektóre z nich są bardzo obszerne, a dotyczą ustawienia jednego znaku na drodze krajowej np. „uwaga, przecisk”. Znak ten nie ma żadnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa, wymusza jedynie dodatkowe oznakowanie, a roboty często odbywają się bez ingerencji w płaszczyznę drogi, ponieważ komory przeciskowe są zlokalizowane poza pasem drogowym. Policja współdziała z zarządcami dróg, uczestniczymy w przeglądach dróg, zabezpieczamy imprezy na drogach. W zakresie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej informujemy poszczególnych zarządców (policjanci mają obowiązek, jeżeli w momencie patrolowania zauważą brak jakiegoś elementu infrastruktury drogowej, przekazywać informacje w tym zakresie). Przeglądy dróg wykonujemy dwa razy w roku, wspólnie z zarządcami dróg. Sprawdzany jest stan nawierzchni drogi, stan oznakowania poziomego i pionowego oraz zasadność stosowania poszczególnych znaków. Przeglądami tymi obejmuje się każdorazowo około 15 tys. km dróg przy stwierdzeniu około 1,5 tys. nieprawidłowości różnego rodzaju. Istotnym problemem jest usuwanie oznakowania po robotach (to jest też kolejny mankament). To się potwierdza na drogach powiatowych i drogach gminnych i w zasadzie nie zdarza się na drogach krajowych.

Jakie to są nieprawidłowości? Błędne, nieczytelne i zniszczone oznakowanie. Problemem są też znaki drogowe zasłonięte przez źle utrzymaną zieleń w pasie drogowym. Inspektor Stanisław Małecki wskazał następnie szereg przykładów złego oznakowania dróg, szczególnie samorządowych.

Właśnie problem na drogach niższej kategorii, czyli na drogach powiatowych i gminnych, jest brak środków finansowych, żeby te wszystkie drogi „przejrzeć” w odpowiednim czasie. Są odpowiednie obowiązki nakładane na organ zarządzający ruchem (np. przeprowadzanie pomiarów natężenia ruchu). Obniżenie kategorii z drogi krajowej GP na drogę do kategorii drogi gminnej to nie tylko problem z oświetleniem. Problem rozpoczyna się w momencie zimowego utrzymania. To są znaczne środki finansowe, które muszą być zabezpieczone. Utrzymanie zimowe drogi kategorii GP to zdecydowanie coś innego niż utrzymanie zimowe drogi gminnej. Uczestnicy panelu wysłuchali spostrzeżeń prelegenta co do drugiego aspektu inżynierii ruchu drogowego - dotyczącego pojazdów (stanu technicznego, przekraczania dopuszczalnych ładunków), a także problematyki represji Policji w odniesieniu do użytkowników dróg. Co do prędkości - według Policji - to główna przyczyna zdarzeń drogowych, w szczególności ofiar śmiertelnych (ktoś kiedyś ciekawie powiedział, że... prędkość nie zabija; zabija jej utrata).

Na zakończenie prelegent wskazał problemy i wyzwania strategiczne Policji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podstawowym problemem jest prędkość, postrzegana nadal jako najczęstsza przyczyna wypadków drogowych i ich ofiar. Również ważną kwestią jest bezpieczeństwo pieszych, których najwięcej ginie w wypadkach drogowych. Co do motocyklistów to problem nieakceptowalny społecznie i można go traktować jako tzw. „zagrożenie sezonowe”. Kadry Policji ruchu drogowego powinny stanowić 10% wszystkich policjantów. Policjantów ruchu drogowego w garnizonie wielkopolskim jest aktualnie nieco ponad 8% stanu osobowego. Podejmowane są działania, aby zatrudnienie w wydziałach ruchu drogowego wzrosło do końca br. do 10% tego stanu.

Józef Klimczewski zaprezentował prelekcję na temat **Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Poznaniu i powiecie poznańskim – zagrożenia i perspektywy**. Podał na wstępie podstawowe dane dotyczące liczby mieszkańców, długości sieci drogowej oraz stanu ilościowego

zarejestrowanych pojazdów. Na 1 czerwca 2013 r. Poznań zarządza siecią dróg na długości 1.150 km (przy liczbie: mieszkańców 550 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 395 tys. oraz 12 tys. motocykli ciężkich o pojemności silników powyżej 250 cm³), której infrastruktura techniczna jest daleka od oczekiwanej.

Na obszarze Powiatu Poznańskiego (największy powiat ziemski w Polsce) znajduje się 724 km dróg publicznych (350 tys. mieszkańców, 297 tys. zarejestrowanych pojazdów i aż 16 tys. motocykli ciężkich).

Policjanci ruchu drogowego km Policji w Poznaniu czuwają nad bezpieczeństwem na sieci prawie 2.000 km przy prawie 700 tys. zarejestrowanych pojazdów (to trudne zadanie). Podkreślił, że analizy zdarzeń drogowych i ich skutków na terenie miasta Poznania w 2012 r, w porównaniu z rokiem 2011 wykazały spadki liczb: wypadków drogowych o 103 (o 21,5%), zabitych o 5 (o 23,8%), rannych o 153 (o 27,4%) i kolizji o 863 (o 10,7%). W analogicznym okresie w powiecie poznańskim odnotowano również spadki: wypadków drogowych o 136 (o 44%), ofiar śmiertelnych wypadków o 15 (o 45,5%), rannych o 184 (o 22,2%) i kolizji o 250 (o 8,4%).

Co obrazują te wskaźniki? Stwierdził, że oczywiście poprawę bezpieczeństwa. Ale to w dalszym ciągu za mało.

Na terenie miasta mamy małą dynamikę spadku liczby wypadków ciężkich (śmiertelnych) i to niestety w kategorii pieszych. Ten obszar wypadków śmiertelnych jest ustawicznie monitorowany. Wiąże się, to bardzo mocno z represją pieszych. Generalnie na początku roku podjęliśmy intensywne działania, aby zmniejszyć tę liczbę nie o pięć osób, ale o więcej i to głównie w kategorii osób pieszych. To oczywiście wiąże się z wieloma miejscami w mieście, gdzie policjanci tych pieszych (niestety) karzą. Na obszarze powiatu poznańskiego wygląda to zupełnie inaczej. Tych zabitych mamy o 15 osób mniej. Do ideału daleko, ale to już jest postęp zdecydowany.

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń obrazuje powyższe zestawienie tabelaryczne:

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń w Poznaniu i powiecie poznańskim

rodzaje sprawców	wypadki		zabici		ranni		kolizje	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9
kierujący	561	418	38	23	714	492	7.701	7.635
pieszy	79	67	14	8	68	61	70	102
inne przyczyny	134	62	5	7	163	74	3.141	2.076
współwina	15	3	2	1	22	3	124	110

Wskazał następnie, że w 2011 r. miało miejsce w powiecie poznańskim, ponad 11 tys. zdarzeń związanych ze stanem infrastruktury drogowej (tzw. najechanie na dziurę). Niepokojącym zjawiskiem jest bardzo dużo niezgłoszonych zdarzeń tego typu.

Prelegent omówił przykłady inwestycji infrastrukturalnych na drogach i ulicach, które zdecydowanie wpłynęły na brd. I tak np. zrealizowanie drogi ekspresowej S-11 (14,8 km na odcinku Poznań–Kórnik) spowodowało obniżenie wskaźników bezpieczeństwa w 2010 r. (w porównaniu z rokiem 2005): wypadków o 20 (o 74%), zabitych o 2 (o 66,7%), rannych o 37 (o 84,1%) i kolizji o 67 (o 61,5%).

W związku z przebudową drogi powiatowej nr 2406P (3,9 km na odcinku Poznań–Biedrusko) w roku 2006 (w porównaniu ze stanem odnotowanym w 2003 r.) spadły liczby: wypadków o 2 (o 66,7%), rannych o 3 (o 75%). Wzrosła natomiast liczba kolizji o 1 (o 16,7%).

Poinformował, że Wydział Ruchu Drogowego km Policji skierował do zarządców dróg w latach 2011–2012, odpowiednio, 165 i 135 różnych wniosków w sprawie stanu technicznego ulic i dróg. Ponadto funkcjonariusze odpowiedzialni za inżynierię ruchu drogowego uczestniczą jeden raz w tygodniu w pracach komisji bezpieczeństwa Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu i jeden raz w miesiącu w spotkaniach z Zarządem Dróg Powiatowych w Poznaniu z udziałem przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Poznaniu. W spotkaniach tych chodzi o to, aby na bieżąco rozpatrywać wszystkie uwagi i nieprawidłowości w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Sławomir Bajew przedstawił felieton zatytułowany **Polska – (k)raj dla rowerzystów! Jak marzenia mogą zmienić świat?** (polskie paradoksy, czyli nie jest tak źle jakby mogło być; polskie drogi, czyli nie jest tak dobrze jakby być mogło; Polska baśń, czyli o tym, że może być tak dobrze, jak tylko być może; refleksje spod kasku, czyli Polska samotnie na rowerze).

Wskazał na to, że znowelizowane w 2011 r. Prawo o ruchu drogowym przyniosło rowerzystom szereg ułatwień. Sympatycy dwóch kółek mogą np. wyprzedzać po prawej stronie auta stojące w korku. Nic dziwnego, że coraz więcej osób w miastach przemierza ulice właśnie rowerem. Czy polskie drogi są jednak przystosowane, by korzystali z nich zarówno rowerzyści, jak i kierowcy?

To właśnie na drogach lokalnych ginie w wypadkach najwięcej ludzi. Statystyki są alarmujące. Według danych Polskiego Czerwonego Krzyża w ciągu ostatnich 17 lat doszło w Polsce do prawie miliona wypadków, w których zginęło ponad 110 tys. osób, a ponad milion zostało rannych. Rowerzyści tylko w zeszłym roku byli uczestnikami ponad 4,5 tys. wypadków. Większość kolizji z ich udziałem miała miejsce w obszarze zabudowanym. Użytkownicy jednośladów byli w tych wypadkach najbardziej poszkodowani. W 2012 roku na drogach zginęło 300 rowerzystów.

Redaktor Sławomir Bajew z poznańskiego Radia Merkury – miłośnik i promotor jazdy na dwóch kółkach zaprezentował swoje spostrzeżenia co do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powiedział, że w mieście rowerzysta nie powinien zbliżać się do krawężnika na mniej niż 75 cm. To właśnie jazda zbyt blisko brzegów drogi powoduje wiele groźnych wypadków. **Innym przydatnym rozwiązaniem są tzw. „śluzы rowerowe” przy skrzyżowaniach, dzięki którym rower może bezpiecznie stanąć na światłach przed samochodami.** Pierwsza taka śluza powstała we Wrocławiu w 2010 roku. Z kolei kierowcy powinni pamiętać, by nie podjeżdżać zbyt blisko rowerzystów. Zdarza się, że wywołuje to agresywne reakcje tych ostatnich. – Trzeba jednak pamiętać, że rowerzyści nie są chronieni przez karoserię i skutki ewentualnego wypadku są dla nich zazwyczaj tragiczne.

Nie ma wątpliwości, że podstawą bezpiecznego współużytkowania jezdni przez rowerzystów i kierowców jest po prostu wzajemne zrozumienie, życzliwość i wyobraźnia. Jeśli rowerzysta będzie jechał bezpiecznie, to wymusi bezpieczną jazdę na innych. Jeśli natomiast pojedzie brawurowo, wpychał się przed samochody, zajeżdżał im drogę, to wtedy rzeczywiście jazda rowerem po ulicy może okazać się sportem ekstremalnym.

Im więcej osób będzie jeździło w sposób rozważny, życzliwy i odpowiedzialny, tym większy będzie ich wpływ na pozostałych uczestników ruchu, a w efekcie na poprawę bezpieczeństwa drogowego.

Dr inż. Andrzej Krych przedstawił swoje spostrzeżenia na temat **Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych.** Prelegent dokonał następnie pogłębionej analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg powiatowych i gminnych (omówił osiem problemów szczegółowych).

Zwrócił uwagę na sytuację w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających największe aglomeracje. Są to powiaty, w których następuje wzrost liczby mieszkańców i jeszcze większe - mobilności (migracja z aglomeracji). Nie ma tu w zasadzie mowy o zauważalnej dynamice zahamowania wzrostu wypadków lub jest ona najśłabsza. (1)

Konieczne jest wprowadzenie zarządzania brd w ww. powiatach w tym: respektowanie ustaleń audytu bezpieczeństwa w trzech fazach (przed, w trakcie i po zakończeniu projektu), ustawiczne monitorowanie stanu bezpieczeństwa, opracowywanie programów „krzyżowych” tj. planów połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi w powiązaniu z programami bezpieczeństwa na poszczególnych drogach samorządowych. (2)

Drogi lokalne w powiatach grodzkich i ościennych mają strukturę przynajmniej trzystopniową, a mianowicie bez nawierzchni ulepszonej, o znaczeniu lokalnym i znaczeniu ponadlokalnym. I właśnie te drogi ponadlokalne powinny być objęte NPPDL. Koniecznym jest dokonanie takiej klasyfikacji na szczeblu samorządu województwa, co uprości tryb decyzyjny, a zarazem stworzy możliwość implementacji programów krzyżowych. Programy dla powiatów powinny się pokrywać zachowując ciągłość (np. przebiegając przez dwa, trzy powiaty). Potrzebna jest zatem akceptacja na poziomie województwa samorządowego. (3)

Jest nie do przyjęcia, żeby płatne drogi ekspresowe i autostrady (także Viatoll) „wypychały” zwłaszcza ciężki ruch na drogi lokalne. Jeśli tak jest to jednostki samorządu terytorialnego powinny otrzymać cesję odpowiednich środków z dróg krajowych na drogi lokalne. (4) Z taką cesją środków winno iść jednak wzmocnienie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego. (5)

Wskazał następnie, że ewidencja stanu technicznego dróg, pomiary wielkości ruchu oraz diagnoza stanu brd powinny być obligatoryjne, jeżeli jednostki samorządu terytorialnego mają uzyskać dopływ środków zewnętrznych na rozwój dróg. Nie może być tak, że program rządowy NPPDL nie jest spójny z działaniem państwa na rzecz brd – Program Gambit. (6)

Problem przekazywania dróg krajowych jednostkom samorządu terytorialnego – bez żadnych środków. Te drogi wcale nie mają większego ruchu lokalnego jak ruch tranzytowy, dodatkowo zachodzi tzw. „przechodzenie” ruchu ciężkiego na niepłatne drogi lokalne. (7)

Na zakończenie prelegent omówił problem nadzoru inwestycyjnego. Stwierdził, że rynek firm wykonawczych „wyssał” kadry z publicznego systemu nadzoru. Być może stworzenie niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego (tak jak ma to miejsce w budownictwie kubaturowym) byłoby jakimś rozwiązaniem, tym bardziej że budownictwo drogowe jest znacznie trudniejsze w systemie nadzoru, niż kubaturowe. (8)

Piotr Sarnowski przedstawił swoje doświadczenia – jako kierujący dużym podmiotem realizującym roboty drogowe – na temat **Warunki formalne kontraktów, a sprawność realizacji robót drogowych**. Na samym wstępie nawiązał do prezentacji dr inż. Andrzeja Krycha o katastrofalnym stanie nadzoru inwestorskiego i dyktowaniu standardów jakościowych przez przypadkowych podwykonawców zatrudnionych przez wielkie podmioty specjalistyczne oficjalnie realizujące kontrakty. Scharakteryzował warunki realizacji robót drogowych w ostatnich latach, przede wszystkim przed Euro 2012, kiedy to nastąpił skokowy wzrost zakresów rzeczowych robót drogowych, w tym szczególnie specjalistycznych (np. skomplikowanych i nietypowych obiektów inżynierskich). Pojawiły się na rynku budowlanym ogromne środki finansowe. Wystąpiła potrzeba realizacji w bardzo krótkim czasie wielu kilometrów autostrad i dróg ekspresowych.

Duża skala i jednoczesność robót budowlanych, przy braku wystarczających kompetencji na rynku polskim, spowodowały niską jakość dokumentacji projektowych i często przypadkowy nadzór inwestorski. Nie wprowadzono w pełni warunków kontraktowych FIDIC (warunki serii Conditions of contract). Tam gdzie je wprowadzono z modyfikacjami, ograniczona była w szczególności rola inżyniera kontraktu (w tej luce działała GDDKiA). Jego zdaniem, to właśnie brak kompetencji po obu stronach wpłynął na stan i kondycję branży budowlanej obecnie.

Prelegent stwierdził następnie, że pracując 15 lat na stanowiskach kierowniczych w firmach wykonawczych, dla większości wykonawców to jakość, technika, technologia czy organizacja robót są najważniejsze. Zatrudnieni w nich technicy i inżynierowie traktują wyzwania realizacyjne jako pasję. Odniósł się następnie do ustaleń zawartych w raporcie NIK z 2010 r. („Stan realizacji NPPDL w latach 2008–2011”) i zapytał wręcz – dlaczego jest tak źle, skoro jest tak dobrze?

Omówił szerzej problem braku planów rozwoju sieci drogowej (na drogach samorządowych), co też wskazała Najwyższa Izba Kontroli.

Właśnie brak tego elementu przedkłada się na sytuację w branży. Bowiem dla firm wykonawczych najważniejsza jest przewidywalność, stabilizacja i jasne reguły. Wtedy można się rozwijać, zatrudniać technologów, inwestować w sprzęt i gromadzić kapitał.

Prelegent odniósł się jeszcze do realizacji zadań związanych z Euro 2012. Do tej „kumulacji zadań nie był nikt przygotowany”. Kompetencji i wyobraźni zabrakło wszystkim stronom. Może jest to wina wykonawców. Ale z drugiej strony z pewnością brak odpowiedzialności i przewidywalności ze strony państwa właśnie. Przecież branża budowlana nie może zareagować z dnia na dzień.

Na zakończenie powiedział, że stabilizacja branży zależy od dobrych i przemyślanych planów rozwoju sieci drogowej i – co również jest ważne – od wieloletnich planów finansowych.

Szczególnie branża drogowa jest bardzo kapitałochłonna. W budownictwie ogólnym to wystarczy mieć „kielnię i taczkę” i można rozpoczynać budowanie. W drogownictwie – nie!

Postawił jedynie jeden postulat – stabilizacja branży drogowej jest kluczowa. Może być ona panaceum na zdecydowaną większość niedomagań.

Mariusz Poznański omówił **Doświadczenia gmin wiejskich przy realizacji przebudowy dróg lokalnych w latach 2008–2011** Nawiązał jednak na wstępie do realizowania w gminach Programu przedakcesyjnego SAPARD, z którego finansowano siedem działań, w tym Działanie 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich. Najwięcej inwestycji drogowych z tego Programu zrealizowano w gminach wiejskich w latach 2006–2008. Ze środków tych realizowane były również wiejskie instalacje wodociągowe i kanalizacyjne. Można nawet powiedzieć, że wtedy gminy wiejskie były uprzywilejowane. Wójtowie stali wtedy w kolejkach przed właściwymi resortami – decydowała bowiem kolejność zgłoszeń. Efekty tych inwestycji są jednak widoczne.

Stwierdził, że Związek Gmin Wiejskich jest obecnie zaniepokojony dofinansowaniem działalności gmin ze środków budżetu państwa i UE. Z jednej strony spada bowiem wysokość środków przeznaczonych na NPPDL. Z drugiej duży niepokój ZGW budzą niejasne perspektywy wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którymi dysponuje ministerstwo rolnictwa, środki spójności od ministerstwa rozwoju regionalnego i regionalne programy operacyjne, które są w dyspozycji marszałków województw.

Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP stwierdził, że aktualnie gmina wiejska – „aby przyciągnąć inwestorów” – musi mieć utwardzoną drogę, po której ten inwestor będzie mógł transportować to, co mu potrzebne. Oprócz tego muszą być tam oczywiście światłowody, bo aby współczesna firma mogła funkcjonować, musi mieć dobre łącza internetowe.

Związek Gmin Wiejskich, który prelegent reprezentuje, zawsze informował polski rząd i parlament, że aby gminy mogły pozyskiwać inwestorów, musi być do nich dobry dojazd. Na te sprawy trzeba patrzeć strategicznie, nie tylko z perspektywy gminy. Ubolewał na tym, że nie ma dobrego programu, w którym gminy wiejskie mogłyby szybko realizować drogowy układ transportowy. A jest on dzisiaj bardzo istotny. Niemal w każdym domu pojawią się już 2–3 samochody. Ludzie dojeżdżają do pracy, wożą dzieci do szkół i przedszkoli. Jest to zatem studnia bez dna. Ten narastający problem potrzebuje rozwiązań systemowych.

W 2008 r. powstał NPPDL. Trudno powiedzieć jednak, że jest on stabilnym narzędziem rozwiązywania problemu dróg lokalnych. Oczywiście NPPDL zmienił sytuację w wielu gminach wiejskich. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli w jego ramach w latach 2008–2011 przebudowano ponad 2.500 km dróg i wybudowano ponad 170 km nowych połączeń. Od 2010 r. kolejne 2.000 km dróg objęto przebudowami i remontami. W efekcie została zwiększona płynność ruchu. NIK te sprawy kontrolował i pozytywnie ustosunkował się do tego, co i jak wykonano w ramach Programu. Jego zdaniem, szkoda że corocznie rezerwowane w budżecie państwa kwoty na początku Programu wynosiły 1 mld zł, a potem spadły do 500 mln złotych, a w 2014 r. wyniosą prawdopodobnie jedynie 250 mln zł. Podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pytaliśmy premiera, czy wrócimy do takiego stanu, żeby na modernizację dróg lokalnych rezerwować w każdym roku miliard złotych. Niestety, nie uzyskaliśmy jednoznacznej odpowiedzi. Premier powiedział, że zależy to od innych dziedzin życia, które wymagają finansowania. Oceniamy, że jest to program niestabilny. Gdyby było inaczej, pewnie udałby się wiele więcej zrealizować.

Przewodniczący ZGW RP stwierdził w dalszej wypowiedzi, że samorządy (szczególnie wiejskie) rozumieją powszechne zapotrzebowanie na powstanie szeroko rozumianych układów komunikacyjnych. Drogi różnych kategorii muszą stanowić swoistą sieć, powiązań autostrad, dróg krajowych, dróg wojewódzkich i wreszcie powiatowych i gminnych. Jeśli nie ma tej sieci to realizowana jest tzw. „radosna twórczość”. Rozpoczyna się realizacja zadań, które wymuszają społeczności lokalne. Ma się to niekiedy nijak do perspektywicznego układu komunikacyjnego.

W toku realizacji zadań współfinansowanych z NPPDL ujawniły się niedomagania dotyczące słabego planowania rozwoju dróg na poziomie regionu, powiatu, a także gminy. Przy braku planów rozwoju sieci drogowej czy to powiatowej, czy gminnej można było mówić o „spontaniczności realizacji niektórych zadań”. Wojewodowie pytali starostów, które drogi powiatowe dofinansują, a starostowie – burmistrzów i wójtów – co do dofinansowania dróg gminnych.

Przewodniczący ZGW stwierdził że szereg inwestycji drogowych w gminach i powiatach realizowanych było nie według ważności i potrzeb, a według zamożności. Z tego względu gminy, które nie posiadały wymaganego wkładu własnego nie mogły zrealizować niezbędnych inwestycji drogowych.

Prelegent omówił następnie słabe obszary realizacji inwestycji drogowych w ramach NPPDL. Stwierdził, że – według oceny samorządowców – projekty drogowe realizowane są na bardzo słabym poziomie. Dopiero płatny nadzór autorski umożliwił wprowadzenie poprawek realizacyjnych i dokumentacja projektowa prezentowała już nienajgorszy poziom techniczny. Potwierdził ponadto, że istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo uzyskania odszkodowania przed sądem za błędy projektowe (można tu powiedzieć o zмовie korporacyjnej).

Mariusz Poznański omówił następnie spostrzeżenia samorządowców, co do rozstrzygnięć przetargowych na budowę dróg z zastosowaniem jedynie kryterium najniższej ceny. Zwrócił też uwagę, na niską jakość robót wykonywanych przez podwykonawców podmiotu, który wygrał

postępowanie przetargowe. Kierownicy budów i inspektorzy nadzoru reprezentują niski poziom fachowości. Dzienniki budowy nie dokumentują przebiegu inwestycji, wbudowywane materiały nie posiadają odpowiednich atestów, nie wykonuje się też w zasadzie geologicznych badań gruntowych. Dochodzi do zerwania umów realizacyjnych, skomplikowanych rozliczeń i spraw sądowych.

W końcowej wypowiedzi prelegent – jako Wójt Gminy Czerwonak – stwierdził, że w kierowanej przez niego gminie na pewno jest wiele do zrobienia jeśli chodzi o infrastrukturę, w tym i drogi. W tej chwili gmina realizuje projekt związany z puszcą Zielonka. Jest on prowadzony przez pięć gmin i częściowo dofinansowywany z UE. Obecnie trwa wykonywanie 300 km kanalizacji, tak więc rozcina się drogi, które często były utwardzone. Projekt zakończy się w 2014 r. i potrzebne będą olbrzymie nakłady na to, żeby te drogi doprowadzić do porządku.

W posumowaniu wypowiedzi Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP sformułował następujące wnioski. Po pierwsze – NPPDL jest mimo wszystkiego najlepszym prorozwojowym programem cieszącym się powszechną aprobatą w Polsce. Po drugie – dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa powinno wynosić przynajmniej 1 mld zł rocznie. Po trzecie – drogi gminne powinny być budowane według ważności sieci drogowej, a nie według zamożności gmin. Po czwarte – umożliwienie współfinansowania w perspektywie 2014–2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych ze środków PROW (podobnie jak w latach 2008–2014).

Tomasz Orłowski zaprezentował przygotowaną na panel analizę **Drogi powiatowe i gminne najłabszym ogniwem sieci drogowej w Polsce: przyczyny, konsekwencje i wnioski.**

Podziękował przede wszystkim za zaproszenie i wysoko ocenił raporty z kontroli NIK związane z szeroko rozumianą infrastrukturą transportową. PKD opracował własny **raport na temat realizacji programów budowy dróg krajowych od 2007 roku do chwili obecnej** (z wykorzystaniem spostrzeżeń zbieżnych z odczuciami środowisk skupionych wokół PKD zawartych w informacji o wynikach kontroli: Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, z maja 2013 r.) Raport ten został upowszechniony przez PKD w przeddzień panelu NIK na Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie.

Skupił się na problematyce funkcjonowania dróg powiatowych i bardziej generalnych kwestiach uznając, że po wystąpieniu Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP (Wójta Gminy Czerwonak), nie ma nic do dodania w zakresie postawionej diagnozy co do stanu dróg gminnych. Postawił tezę, że Minister Transportu z sześciu zakresów działań wymienionych w art. 17 ustawy o drogach publicznych sprawuje tak naprawdę nadzór nad działalnością GDDKiA (art. 17 ust. 1 pkt 6). W zakresie drogownictwa Minister Transportu nie określił kierunków rozwoju (globalnej) sieci drogowej (nie licząc wielu aktualizowanych ciągle programów budowy dróg krajowych) i nie wydał (kompleksowych) przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2). **W Polsce brakuje tym samym regulatora spraw dotyczących całej sieci drogowej. Brakuje po prostu urzędu, który ustalałby standardy budowy, utrzymania sieci drogowej.**

Niezbędne jest zaprezentowanie w tym miejscu danych statystycznych GUS o długości dróg publicznych w Polsce (według art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a i art. 7 ustawy o drogach publicznych). Na koniec 2011 r. łączna długość dróg wyniosła 412,3 tys. km, w tym 393,5 tys. km dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (28,5 tys. km dróg wojewódzkich, 127,7 tys. km – powiatowych oraz 237,2 tys. km – dróg gminnych). Spośród dróg powiatowych nawierzchnie utwardzone posiada 91,1% ich stanu. Na drogach gminnych nawierzchnie takie posiada jedynie 49,2% ich długości. Ale czy te wielkości są faktycznie rzetelne?

Tomasz Orłowski przypomniał, że z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa – bez możliwości negocjowania warunków – powiatom przekazano jako drogi powiatowe, połączenia niechciane przez innych zarządców, niezależnie od funkcji jaką faktycznie pełniły w sieci drogowej i bez zapewnienia tym organom samorządowym warunków skutecznego pełnienia funkcji zarządcy. Gdyby w pełni respektowane były definicje ustawowe, to faktyczna sieć dróg powiatowych powinna wynosić 25–30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii. Znane są przypadki, że droga biegnąca przez wieś urywa się na skraju lasu i dalej wykazywana jest jako droga powiatowa. Jako przykład wskazana została sytuacja w powiecie poznańskim (na podstawie danych z 2010 r.). Łączna długość sieci dróg w tym powiecie wynosi 723,5 km. Tylko 329,4 km (46%) spełnia wymogi ustawowej definicji tej kategorii drogi. W Gminie Kórnik, na niemal 66 km dróg powiatowych tylko niespełna 17 (nieco ponad 25%) spełnia kryteria ustawowe. I jeszcze jeden przykład dotyczący Powiatu Sempolińskiego. Otóż w powiecie tym jedynie o 550 tys. zł zwiększono pulę wydatków na remonty dróg powiatowych, przy czym wskazano, że żywotność niektórych odcinków dróg dobiega właśnie końca (okres 20–25 lat).

Stwierdzić trzeba jednoznacznie, że – według ocen PKD – poziom dekapitalizacji sieci dróg powiatowych będzie się pogłębiał i zakończy się w niedalekiej przyszłości ich całkowitą degradacją. Co do zarządzania drogami powiatowymi to możemy wyróżnić przynajmniej trzy modele. Powoływanie oddzielnych zarządców dróg przez zarządy powiatów, powierzanie zarządzania – wydziałom w starostwie lub zlecanie zarządzania innym podmiotom zewnętrznym. Wskazano na postępujący proces likwidacji zarządów dróg powiatowych, motywowany w zasadzie oszczędnościami. I tak, np. w 2012 r. zlikwidowany został ZDP w Chełmie, a od 31 marca i 1 sierpnia br. odpowiednio takie zarządy w Oświęcimiu i Gostyniu.

W ocenie Polskiego Kongresu Drogowego istnieje pilna potrzeba ustalenia standardów dla wszystkich kategorii dróg. Należy ujednoczyć na poziomie kraju parametry techniczne tych dróg (powiatowych) – wyższe niż dla dróg gminnych. (**Bolesław Balcerek, „Problematyka rozwoju dróg samorządowych”**). Osiągnięciu poprawy obecnego stanu sprzyjałoby ustalenie podstawowych standardów (jakościowych i finansowych) utrzymania dróg publicznych – przypisanie środków na utrzymanie 1 km drogi każdej kategorii. (**Adam Czerwiński, „11 lat dróg powiatowych”**) Jakość dróg nie jest „jednolita”, ponieważ zależy od dokumentacji technicznej. Jakość projektów jest słaba. Brak dobrych i aktualnych wzorców specyfikacji technicznych. Brak też krajowego systemu przepisów technicznych, a istniejące rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r., w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie jest w dużej mierze nieaktualne, albo lakoniczne szczególnie w zakresie technologii nawierzchniowych (**dr inż. Krzysztof Błażejowski**).

Drogowe postulaty powiatów sprecyzowało XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich (w kwietniu 2012 r.), które uznało za niezbędne: kontynuowanie NPPDL, z dofinansowaniem nie niższym niż 50%; utrzymanie rezerwy subwencji ogólnej z przeznaczeniem na inwestycje drogowe; opracowanie w nowym okresie budżetowania UE programu operacyjnego dedykowanego poprawie dostępności terytorialnej kraju ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji na drogach lokalnych; umożliwienie samorządom terytorialnym korzystania ze środków z Krajowego Funduszu Drogowego oraz wpływów z akcyzy na paliwa płynne; utworzenie funduszu, na który składałyby się wpływy z podatku VAT od wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego – środki na modernizację infrastruktury dróg lokalnych; opracowanie i wdrożenie przepisów, które skutecznie chronić będą zarządców dróg lokalnych, nadmiernie eksploatowanych i niszczonech w okresie budowy dróg szybkiego ruchu i autostrad.

Polski Kongres Drogowy w zasadzie pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2008 r. NPPDL. Program ten przyjęty został entuzjastycznie, ale przede wszystkim ze względu na to, że stanowił po raz pierwszy od dłuższego czasu przyznanie, że państwo ma jednak zobowiązania w stosunku do całej sieci drogowej na swoim terytorium - nie tylko w odniesieniu do dróg krajowych. Według Krajowej Rady ZDP, NPPDL jest wyrazem woli Państwa w zakresie łagodzenia trudności na drogach samorządowych. Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast uznało natomiast pierwszą edycję NPPDL na lata 2008–2011 jako jedną z najlepszych inicjatyw rządu RP. Gremia te pozytywnie oceniły preferowanie dofinansowania zadań z Programu, związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ale trzeba też powiedzieć czego w tym Programie zabrakło (oprócz większych pieniędzy). Przed przyznaniem dofinansowania ocenie powinien podlegać także poziom przygotowania inżynierskiego projektu remontu czy przebudowy (jakość wykonanych prac rozpoznawczych przed rozpoczęciem zadania); dotacje są niewykorzystaną szansą na wdrożenie nowych metod zarządzania drogami przez samorządy – można warunkować ich przydzielenie spełnieniem określonych wymagań co do poziomu zarządzania drogami w danej jednostce i w ten sposób wymusić wyższą jakość zarządzania (przykładowo, żądać informacji o wynikach obowiązkowych przeglądów stanu technicznego sieci drogowej, pomiarów SDR). Nie udało się oddzielić ocen od polityki. Wystąpiło niezadowolenie drogowców zamiejskich z powodu kryteriów preferujących dofinansowanie ulic (drogi o podwyższonych parametrach, oświetlone, z przyległymi chodnikami). Brak przewidywanych mechanizmów finansowych ogranicza tworzenie realnych, wieloletnich planów inwestycyjnych (szczególnie w drugiej edycji NPPDL).

W dalszej części po. dyrektora Biura PKD omówił problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego na tle aktualnych statystyk w tym zakresie. Stwierdził jednoznacznie, że dane statystyczne nie wskazują na cechy dróg i ich otoczenie jako ważnego czynnika wpływającego na bezpieczeństwo ruchu. W raportach policyjnych przyczyny wypadków drogowych, związane z drogą są ujęte w mało znaczącej kategorii „inne przyczyny wypadków drogowych”.

W podsumowaniu swojej wypowiedzi mówca wskazał m. in., że drogi samorządowe, w tym szczególnie powiatowe i gminne wymagają wsparcia państwa. Państwo powinno czuć się gospodarzem całej sieci dróg, a rola gospodarza (regulatora) to przede wszystkim ustalanie i przestrzeganie standardów jakościowych. NPPDL, jako cenna inicjatywa państwa - powinien być kontynuowany ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przebudowy systemu zarządzania drogami (wymuszanie wysokich standardów jakościowych).

Bogusław Kowalski przedstawił oceny spostrzeżenia na temat **Drogi samorządowe w systemie transportowym Polski**. Swoje wystąpienie skupił na funkcjonowaniu NPPDL. Przypomniał jednak realizowany w poprzedniej dekadzie przy udziale środków Banku Światowego, Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na drogach samorządowych.

Był to program, który polegał na tym, że Ministerstwo Transportu, właśnie ze środków Banku Światowego, przyznawało według określonej procedury zarządcom dróg samorządowych granty na likwidację miejsc niebezpiecznych w infrastrukturze drogowej. Dotyczyło to przebudowy miejsc szczególnie niebezpiecznych, które generowały wypadki śmiertelne lub liczne kolizje. Po zakończeniu *Programu* przeprowadzono audyty, które obejmowały porównanie stanu uśrednionego z 5 lat przed realizacją inwestycji i 5 lat po jej zakończeniu. Można powiedzieć, że metodologia ta była na tyle zobiektywizowana, że został tutaj wyeliminowany lub przynajmniej znacznie ograniczony tzw. czynnik przypadkowości. Bo przecież może się wydarzyć w jednym roku akurat mniej wypadków i to będzie lepsza statystyka, w drugim roku wydarzy się ich więcej.

Uśrednienie daje pewien w miarę zobiektywizowany obraz. I co z tego wynikało? We wszystkich kategoriach (od obwiedni samoczynnych przez zatoki przystankowe po budowę chodników i ścieżek rowerowych), wskaźnik zmniejszenia wypadkowości wyniósł znacznie powyżej 50%. A więc mamy tutaj taki dowód, że modernizacja infrastruktury ma bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NPPDL z punktu widzenia polityki państwa, która jest zapisana w takich dokumentach jak: Strategia Rozwoju Kraju, czy ostatnio uchwalona Strategia Rozwoju Transportu jest elementem zapewnienia zrównoważonego rozwoju całej sieci drogowej. Przez zarządców samorządowych został oczywiście przyjęty bardzo dobrze, bo w ogóle pojawiło się jakieś źródło pozyskiwania funduszy na poprawianie sieci dróg samorządowych.

Mimo to drogi gminne i powiatowe są „osierocone”. Podał przykład bogatego województwa mazowieckiego. Jeden z powiatów podwarszawskich (a więc pewnie również bogatszy niż średnia ogólnopolska) ma w sieci około 130 km dróg powiatowych. Około 100 km wymaga natychmiastowej interwencji (modernizacji, przebudowy, wymiany nawierzchni). Środki własne powiatu pozwalają na dokonanie takiej modernizacji w wymiarze jednego kilometra rocznie. Jeżeli powiat otrzyma z NPPDL czy z innego programu pomocowego 50% naprawi dwa km tych dróg. **A więc przy 100 km, które trzeba zmodernizować natychmiast, zajmie to 50 lat.** To pokazuje skalę problemu.

Nie ma rozwiązania systemowego, które w skali całego państwa pozwala zmierzyć się z tą kwestią. **NPPDL jest faktycznie odbierany pozytywnie, ale jest jedynie protezą.** I w takich kategoriach trzeba go oceniać. On nie może zamydlać obrazu i odwozić nas od świadomości potrzeby reformy systemowej.

W odniesieniu do Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych to trudno powiedzieć, co ma osiągnąć NPPDL. Jakie jest jego konkretny cel? Bo nie jest tym celem zmiana sytuacji na drogach samorządowych, ponieważ skala tego Programu absolutnie nie odpowiada potrzebom. Nie ma w Programie wbudowanych takich elementów, jak chociażby kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdził, że – zgadzając się z głosami, które tutaj padły – Program zasługuje na kontynuację, ale nie w tej postaci. Jeżeli chcemy, żeby NPPDL w sposób zasadniczy poprawiał sytuację dróg gminnych i powiatowych, to musimy go zupełnie przebudować i odejść od kilku jego elementów, które dzisiaj powodują, że jest to Program doraźny, tymczasowy.

Przede wszystkim kwestia umiejscowienia Programu w budżecie państwa. Co roku parlament uchwała, na wniosek rządu, budżet NPPDL i w zależności od tego, ile pieniędzy ma Minister Finansów, to tyle znajduje się w tym Programie. Powoduje to, że nie wiemy, ile środków będzie, nie ma możliwości zbudowania wieloletniej strategii naprawczej. Druga słabość z tego wynikająca to jest czas realizacji. Te dotacje budżetowe trzeba w bardzo krótkim czasie rozliczyć (w okresie roku). Uniemożliwia to wiązanie tego finansowania, na przykład ze środkami UE, które można rozliczać w dłuższej perspektywie. Słabością jest również jakości projektów. Wybiera się projekty, które można w tym czasie zrealizować. Najczęściej jest to prosta wymiana nawierzchni z jakąś podbudową. Natomiast rzadko się zdarza, aby występowały elementy poważnej modernizacji i przebudowy.

Prelegent stwierdził, że NPPDL wymaga zmian, które powinny pójść, albo w kierunku Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Wówczas 200, czy 500 mln zł to są kwoty, które spowodują zauważalną poprawę bezpieczeństwa ruchu. Można też dokonać zmiany systemowej, ale wtedy należy to zrobić na zupełnie innych zasadach.

Przypomniał, że zastępca dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu już wcześniej, poinformował że na drogach krajowych przeprowadzany jest audyt wykonywanych robót (obowiązek ustawowy). Zaproponował, żeby – w odniesieniu do dróg lokalnych – roboty finansowane np. z udziałem środków budżetowych z NPPDL, poddawane były audytowi w zakresie chociażby bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem autora tej prezentacji należy zaapelować do rządu o sprecyzowanie zasad dalszego funkcjonowania NPPDL.

Sam fakt, że Program – który ma rozwijać sieć drogową, za którą jest konstytucyjnie odpowiedzialny Minister Transportu – jest zawiadywany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, jest czymś nienaturalnym. To sugeruje pewnego rodzaju prymat (nazwijmy to) rozwoju regionalnego daje pewne preferencje i uznaniowość. Jeżeli to ma być element budowania spójnego systemu sieci dróg w skali kraju, to wszystko to powinno być w jednym ręku i w sposób kompatybilny ze sobą zsynchronizowane.

Na koniec odniósł się do najniższej ceny przy zamówieniach publicznych. PZP nie nakłada takiego obowiązku. To jest świadomy wybór organizujących postępowania. Utańczył się zwyczaj, że tak jest najbezpieczniej, dla urzędnika. Należy zaapelować do poszczególnych szczebli samorządu, aby starały się jednak odpowiedzialne do tego podchodzić. Powinien powstać taki dokument, który można nazwać katalogiem dobrych praktyk – organizowania zamówień publicznych w projektach infrastrukturalnych, który byłby sygnowany, na przykład (to jest propozycja) wspólnie przez Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Transportu i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Stwierdził, że pewna presja opinii publicznej, również ekspertów, analityków, samorządowców, a także Najwyższej Izby Kontroli powinny przekonać inwestorów, że poza ceną również doświadczenie i referencje potencjalnego wykonawcy powinny decydować o wyborze.

W wyniku analizy wypowiedzi uczestników Panelu sformułowane zostały następujące wnioski problemowe związane z tematyką kontroli P/13/169, a mianowicie:

- 1. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozwiązanie problemu finansowania i utrzymania odcinków dróg krajowych zastępowanych nowo wybudowanymi odcinkami dróg, które z chwilą oddania ich do użytkowania zostają pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczane są do kategorii dróg gminnych (art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych)*
- 2. Zahamowanie procesu „wypychania” ciężkiego transportu samochodowego z płatnych dróg ekspresowych i autostrad na drogi lokalne, lub zapewnienie stosownej cesji środków finansowych z dróg krajowych na samorządowe (przy wzmocnieniu instytucjonalnym).*
- 3. Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego sieci dróg lokalnych oraz stałego finansowania w tym zakresie.*
- 4. Zapewnienie stabilizacji branży budowlanej (w szczególności drogowej) m.in. poprzez opracowanie wieloletnich planów rozwoju sieci drogowej (w szczególności dla dróg powiatowych i gminnych) i zagwarantowanie ich finansowania.*
- 5. Uruchomienie mechanizmów mających na celu poprawę poziomu projektowania oraz wykonawstwa i nadzoru inwestorskiego inwestycji na drogach powiatowych i gminnych.*
- 6. Wprowadzenie działań mających na celu zahamowanie dekapitalizacji i degradacji dróg powiatowych.*
- 7. Podjęcie działań w celu uporządkowania stanu dróg powiatowych, co do ich długości zgodnie z definicjami ustawowymi (sieć dróg powiatowych stanowi 25-30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii).*
- 8. Zwiększenie kontroli nad efektywnością wydatkowania środków na drogi samorządowe (analiza kosztów zewnętrznych transportu w tym m.in. kosztów: wypadków drogowych w części niepokrytej przez ubezpieczenia, kongestii, hałasu, wibracji i zajętości terenu, a także – wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych z uwzględnieniem suburbanizacji).*

9. Dokonywanie oceny efektywności inwestycji realizowanych na sieci dróg lokalnych.
10. Przeprowadzanie audytu wykonanych robót na drogach samorządowych, przynajmniej tych zrealizowanych z udziałem środków NPPDL.
11. Wzmożenie nadzoru i kontroli nad oznakowaniem dróg gminnych zgodnie z zatwierdzonymi dokumentacjami organizacji ruchu przez odpowiednich starostów.
12. Wprowadzenie zarządzania brd w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających duże aglomeracje z wykorzystaniem przynajmniej ustaleń: audytu bezpieczeństwa (przed, w trakcie i po zakończeniu robót), monitorowanie stanu bezpieczeństwa, tzw. programów „krzyżowych” (połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi).
13. Bezwzględne usuwanie tymczasowego oznakowania robót drogowych po ich zakończeniu lub przerwaniu na drogach powiatowych i gminnych.
14. Umieszczenie finansowania NPPDL w rocznym budżecie państwa w celu zapewnienia realizacji prac na drogach lokalnych na stałym poziomie.
15. Zapewnienie dofinansowania NPPDL z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld rocznie.
16. Kontynuowanie NPPDL oraz rozważenie innych programów finansowania dróg powiatowych wskazanych przez XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w kwietniu 2012 r.
17. Umożliwienie współfinansowania ze środków UE w perspektywie 2014–2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych w ramach PROW.
18. Akceptowanie zadań na drogach powiatowych i gminnych dofinansowanych z NPPDL na poziomie województw samorządowych w celu zachowania ciągłości sieci poszczególnych kategorii dróg.

Ponadto sprecyzowano wnioski dotyczące szeroko rozumianej problematyki drogownictwa, transportu i komunikacji:

1. Zobowiązanie Ministra Infrastruktury i Rozwoju do zrealizowania postanowień art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych dotyczących odpowiednio określenia rozwoju (globalnej) sieci drogowej oraz wydania (kompleksowych) przepisów techniczno – budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (w Polsce brak jest urzędu, który ustalałby standardy budowy i utrzymania sieci drogowej).
2. Rozważenie możliwości utworzenia niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego.
3. Wprowadzanie tzw. strefy „Tempo 30” w aglomeracjach miejskich, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny – w celu zdecydowanej poprawy brd.
4. Stałe monitorowanie „usprawnień” dokonywanych w pasie drogowym (np. wycinka drzew na łukach poziomych) dla osiągnięcia zakładanej poprawy brd.
5. Podejmowanie dalszych działań represyjnych wobec pieszych w ruchu drogowym dla osiągnięcia zdecydowanego ograniczenia wypadków ciężkich z ich udziałem.
6. Wprowadzenie tzw. „śluz rowerowych” przy skrzyżowaniach w miastach (rower może bezpiecznie stanąć na światłach, przed samochodami).
7. Podejmowanie działań w celu bezpiecznego współużytkowania ulic i dróg przez rowerzystów i kierowców pojazdów.
8. Ustawiczne poprawienie jakości projektowania zadań inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji projektowych.
9. Zdecydowane egzekwowanie opracowania projektów drogowych na należyтым poziomie technicznym z jednoczesnym zaprzestaniem praktyki wprowadzenia szerokich korekt realizacyjnych w ramach płatnego nadzoru autorskiego.
10. Realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych według pełnych warunków kontraktowych FIDIC (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).

- 11.** *Zapewnienie należytego poziomu wykonawstwa robót drogowych poprzez wzmożenie nadzoru inwestorskiego oraz ograniczenie – w postępowaniach przetargowych – stosowania jedynie kryterium najniższej ceny.*

Odnotowano ponadto dwa stwierdzenia dotyczące brd:

- 1.** *Obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków.*
- 2.** *Oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.*

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Spraw Wewnętrznych
17. Minister Administracji i Cyfryzacji
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
20. Wojewodowie
21. Zarządy Województw
22. Komendanci Wojewódzcy Policji
23. Uczestnicy Panelu ekspertów



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

P/13/169

Warszawa, 10 marca 2014 r.

**Pani
Elżbieta Bieńkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju**

Szanowna Pani Premier

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Wyniki kontroli dały podstawę do sformułowania pozytywnej oceny dotychczasowych efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości, które NIK ocenia negatywnie.

Rażące zaniedbania zarządców dróg w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych, powodowały w dalszym ciągu wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zarządcy dróg nie posiadali w szczególności planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz niedokumentowali właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego, co pogłębiało dekapitalizację całej infrastruktury drogowej.

Nierzetelna była skuteczność nadzoru inwestorskiego w toku realizacji i na etapie odbiorów końcowych robót drogowych. Stwierdzone podczas kontroli NIK zaniedbania w tym zakresie mogą być przyczyną wystąpienia w przyszłości uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych.

Działając na podstawie art. 64 ust 2 ustawy o NIK¹ przekazuję Pani Premier Informację o wynikach przedmiotowej kontroli z prośbą o ewentualne przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Łączę wyrazami z numerem
[Signature]

Załącznik: Informacja o wynikach kontroli organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

¹ Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Sr. Pan dy.
A. Aleksandryjczyk
26.03.2014

Warszawa, 24 marca 2014 r.

DK-II-0911-9/MB/2014

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso,

W związku z pismem Pana Prezesa LPO-4101-05-00/2013 P/13/169 z dnia 10 marca br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli o wprowadzenie – na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.) – zmiany w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, nie znajduje uzasadnienia.

Zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.


Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu – na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o *drogach publicznych* – przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w *sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom* (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do ww. rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r., informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „WYPOSAŻENIE TECHNICZNE ODCINKA DROGI” – kolumny 6, 7 i 8) w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji.

Przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli wskazujące, że większość zarządców dróg powiatowych i gminnych w ogóle nie prowadzi książek drogi, a jeśli je prowadzi to nie odnotowuje w nich projektów organizacji ruchu – przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli...* pkt 2.3 (3) – nie stwarzają konieczności zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), wydawanego na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wyeliminowanie zidentyfikowanych przez NIK niedomagań związanych z prowadzeniem książki drogi będzie skutkowało tym, że każdy zarządca drogi właściwie prowadzący książkę drogi będzie posiadał zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi objętego tą książką.

2 *Posaiaanten*
MINISTER
z up. 
Zbigniew Klepacki
Podsekretarz Stanu



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LPO-431-027/2013
P/13/169

Warszawa, 3 kwietnia 2014 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. (pismo znak DK-II-0911-9/MB/2014) do informacji o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

W związku ze stanowiskiem Pana Ministra do ww. informacji, uprzejmie wyjaśniam, że Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, iż wniosek *de lege ferenda* dotyczący nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729), co do jednoznacznego sformułowania wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, nie znajduje uzasadnienia.

Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określony został w § 4 ust 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2013 r. W ocenie NIK, przepis ten nie przesądza jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, **na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu** istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu (stąd wręcz, przy zastosowaniu wykładni gramatycznej można dojść do wniosku, że obowiązek taki nie występuje)¹.

Wskazana w stanowisku Pana Ministra argumentacja, co do braku uzasadnienia nowelizacji ww. przepisu, ze względu na stosowne zapisy w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), nie zasługuje na uwzględnienie.

Zawarte w przywołanym załączniku stwierdzenie, że informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce drogi (tabela 10 „Wyposażenie techniczne odcinka drogi” - kolumny 6, 7 i 8), w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym, a zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji, jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Zwrócić

¹ Z ustaleń kontroli wynika, że organy zarządzające ruchem w taki właśnie sposób interpretują dyspozycję omawianego przepisu.

należy uwagę na to, że przypis pod przywołaną tabelą 10 stanowi, iż wypełnienie m. in. wskazanych kolumn 6, 7 i 8 nie jest obligatoryjne, co prowadzi do dalszych wątpliwości.

W ocenie NIK, wbrew stanowisku Pana Ministra, nie można wywieść z powyższego, że przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Wniosek ten jest uzasadniony ustaleniami kontroli NIK wskazującymi na to, że w przedstawionych okolicznościach, organy zarządzające ruchem drogowym nie opracowują projektów takich organizacji ruchu na drogach istniejących, na których nie były wprowadzone zmiany organizacji ruchu. Z ustaleń kontroli wynika ponadto (na co wskazywali zarządcy dróg), że jest to spowodowane właśnie brakiem jednoznacznych dyspozycji w tym zakresie, które zawarte by były we właściwym akcie prawnym (rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.).

Oznakowanie dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu jest w znacznym stopniu zdezaktualizowane i niedostosowane do aktualnego natężenia ruchu. Ogranicza to w znaczący sposób bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym jego spójność i logiczność na całej sieci drogowej.





**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA**

P/13/169

Warszawa, 10 marca 2014 r.

**Pan
Rafał Trzaskowski
Minister
Administracji i Cyfryzacji**

Szanowny Panie Ministrze

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

Wyniki kontroli dały podstawę do sformułowania pozytywnej oceny dotychczasowych efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL).

Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że efekty realizacji NPPDL przyczyniły się znacząco do poprawy zarówno stanu technicznego dróg lokalnych, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wskazuje to na celowość i skuteczność działań prowadzonych w ramach Programu oraz uzasadnia potrzebę jego kontynuacji. W kontekście tym krytycznie należy odnieść się do spadku dofinansowania NPPDL z budżetu państwa do kwoty 250 mln zł w 2014 r¹, zamiast 1 mld zł, przyjętego w założeniach programowych.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości, które NIK ocenia negatywnie.

Nierzetelna była skuteczność nadzoru inwestorskiego w toku realizacji i na etapie odbiorów końcowych robót drogowych finansowanych ze środków NPPDL. Stwierdzone podczas kontroli NIK zaniedbania w tym zakresie mogą być przyczyną wystąpienia w przyszłości uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych.

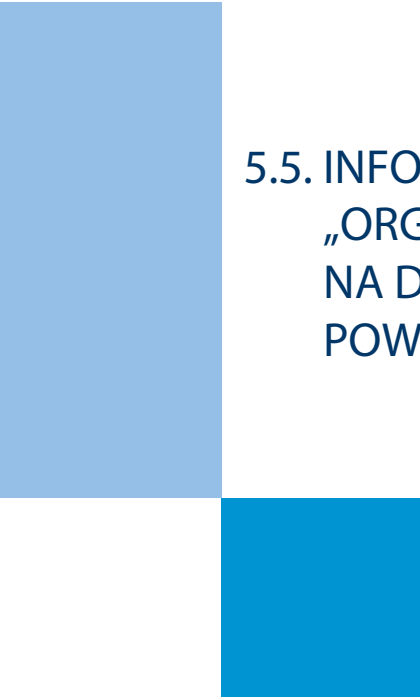
Działając na podstawie art. 64 ust 2 ustawy o NIK² przekazuję Panu Ministrowi Informację o wynikach przedmiotowej kontroli z prośbą o ewentualne przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Łuczyna Kutyła
Wojciech Kutyła

Załącznik: Informacja o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”.

¹ W latach 2012-2013 na dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa przeznaczono jedynie odpowiednio: 200 i 500 mln zł.

² Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.



5.5. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
„ORGANIZACJA RUCHU
NA DROGACH GMINNYCH,
POWIATOWYCH I WOJEWÓDZKICH”



KPB-401-002/2013
Nr ewid. 117/2014/KPB

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA RUCHU NA DROGACH GMINNYCH, POWIATOWYCH I WOJEWÓDZKICH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 20.03 2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2 Synteza wyników kontroli	8
2.3 Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1 Charakterystyka stanu prawnego	14
3.1.1 Organy zarządzające ruchem	14
3.1.2 Zarządzanie drogami	14
3.1.3 Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach	16
3.1.4 Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych	17
3.2 Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem	19
3.2.2 Opracowywanie projektów organizacji ruchu	21
3.2.3 Weryfikacja projektów organizacji ruchu	23
3.2.4 Kontrole przeprowadzane przez organy zarządzające ruchem	24
3.2.5 Prawdliwość oznakowania dróg	26
3.2.6 Inne ustalenia kontroli	28
4. ZAŁĄCZNIKI	35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków dla znaków	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729)
rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych	Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.)
ustawa o drogach publicznych	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa PoRD	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)
droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych)
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267)
oznakowanie dróg	znaki drogowe, sygnalizacje oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego
reklama	nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę (art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych)

Drogi lokalne to najczęściej drogi o dużo gorszym stanie i parametrach technicznych niż drogi wyższych kategorii (np. drogi krajowe i wojewódzkie). Uwarunkowania te bez wątpienia nie pozostają bez wpływu na poziom bezpieczeństwa ich użytkowników. Dlatego szczególnie ważna jest właściwa organizacja ruchu, stanowiąca zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji ruchu. Nie ma wątpliwości, że na miano właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających¹.

Omawiana kontrola, której przeprowadzenie zostało zlecone wojewodom przez Najwyższą Izbę Kontroli, jest jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. W ramach tego projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”;
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych;
- D/13/504 – Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych;
- D/13/508 – Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Wyniki powyższych kontroli oraz rezultaty kontroli omawianej w niniejszej Informacji pozwoli NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

¹ Wojciech Kotowski „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz”, Wydawnictwo ABC, 2011 r.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena organizacji ruchu na drogach, w tym prawidłowości oznakowania dróg publicznych, w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym, a także wykonywanie wybranych zadań nałożonych przepisami prawa na organy zarządzające ruchem.

Podstawa prawna, kryteria

Zgodnie z art. 12 pkt 3 ustawy o NIK organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do przeprowadzania kontroli doraźnych na jej zlecenie. Przepis ten pozwala na skorzystanie przez NIK z wiedzy wyspecjalizowanych pracowników organów kontroli, co w konsekwencji prowadzi do szybszego i wszechstronniejszego przeprowadzenia kontroli. Wykorzystanie wyników kontroli przeprowadzanych przez organy funkcjonujące w strukturze administracji rządowej bądź samorządu terytorialnego pozwala na uzupełnienie zakresu przedmiotowego kontroli dokonywanych przez NIK.

Przeprowadzenie kontroli doraźnej zostało zlecone wszystkim wojewodom. Czynności kontrolne pracownicy urzędów wojewódzkich przeprowadzili zgodnie z wewnętrznymi procedurami, w związku ze sprawowanym przez wojewodę, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy PoRD, nadzorem nad zarządzaniem ruchem m.in. na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Także oceny skontrolowanej działalności wojewodowie dokonali na podstawie przyjętych przez siebie indywidualnie kryteriów i progów istotności.

W ramach czynności koordynacyjnych Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK opracował dokument, w którym określony został zakres przedmiotowy i podmiotowy, a także podstawowe zagadnienia metodyczne dotyczące kontroli zleconej. Bieżąca koordynacja Najwyższej Izby Kontroli w toku czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników urzędów wojewódzkich polegała także na rozstrzygnięciu powstałych wątpliwości, a także wsparciu prawnym.

Zakres przedmiotowy kontroli

W przypadku dróg, dla których obowiązywały zatwierdzone organizacje ruchu na podstawie projektów, kontrolą objęto procedurę zatwierdzania tych organizacji ruchu, a także weryfikację – w drodze oględzin – zgodności istniejącego oznakowania dróg (tj. znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego) z oznakowaniem wynikającym z zatwierdzonego projektu. Natomiast oznakowanie wszystkich dróg, niezależnie od tego czy obowiązywały na nich zatwierdzone organizacje ruchu, skontrolowano pod kątem czytelności i widoczności oznakowania, a także zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków dla znaków. Szczególną uwagę kontrolerzy urzędów wojewódzkich zwrócili także na prawidłowość oznakowania prowadzonych robót budowlanych oraz miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci (np. przedszkola, szkoły).

Zakres podmiotowy kontroli

Pracownicy urzędów wojewódzkich, poza jednym wyjątkiem opisanym poniżej, przeprowadzili kontrolę zleconą w urzędach, których kierownikami są osoby pełniące funkcję organów zarządzających ruchem drogowym, o których mowa w art. 10 ust. 4 i 5 ustawy PoRD, tj.:

- marszałka województwa – w zakresie realizacji obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich (urzędy marszałkowskie),
- starosty – w zakresie realizacji obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych (starostwa powiatowe).

W przypadku kontroli zleconej Wojewodzie Śląskiemu, kontrolą objęto organy zarządzające ruchem na drogach dwóch powiatów i gmin. Odstąpiono natomiast od zlecenia przeprowadzenia kontroli u Marszałka Województwa Śląskiego – kontrola zagadnień zleconych pozostałym wojewodom w zakresie realizacji zadań organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Katowicach w ramach odrębnej kontroli pn. „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego”.

Wyboru organu zarządzającego ruchem na poziomie powiatu wojewodowie dokonali spośród propozycji powiatów przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zostały one wytypowane w wyniku analizy danych dla wszystkich powiatów w Polsce uzyskanych z Komendy Głównej Policji, dotyczących liczby wypadków i kolizji drogowych, a także liczby zabitych i rannych w tych zdarzeniach drogowych. Natomiast doboru gminy, z terenu której wybrano drogi, wojewodowie dokonali kierując się m.in. następującymi kryteriami: liczbą wypadków komunikacyjnych, informacjami o odcinkach dróg obejmujących miejsca szczególnie niebezpieczne oraz o złym stanie technicznym. Dokonując doboru próby do szczegółowego badania wojewodowie opierali się także na własnych analizach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Szczegółowe badania kontrolne przeprowadzone zostały na próbie obejmującej drogi, odcinki lub lokalizacje w ciągu dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich, dobranej przez pracowników urzędów wojewódzkich według kryteriów analogicznych do wyżej wymienionych.

Do szczegółowego badania wojewodowie wybrali z sieci poszczególnych kategorii dróg:

- 22 drogi wojewódzkie, 49 odcinków dróg i 3 lokalizacje w ciągu dróg;
- 45 dróg powiatowych, 29 odcinków i 10 lokalizacji w ciągu dróg;
- 50 dróg gminnych, 24 odcinki dróg i 10 lokalizacji w ciągu dróg.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach². Uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed ww. okresem, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

² Czynności kontrolne zostały zakończone we wrześniu 2013 r., natomiast ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało przekazane przez wojewodów 20 grudnia 2013 r.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Zarządzanie ruchem na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich budzi wiele zastrzeżeń³. Stwierdzono istotne nieprawidłowości, które w ocenie NIK miały istotny, negatywny wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

Stwierdzono m.in.: brak zatwierdzonych organizacji ruchu, nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania i weryfikacji przedłożonych projektów organizacji ruchu, niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach z wynikającym z zatwierdzonych organizacji ruchu, a także nieprawidłowości w zakresie dokonywania obowiązkowych kontroli stanu dróg przez organy zarządzające ruchem.

Skala stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości skutkowała tym, iż ogólną pozytywną ocenę skontrolowanej działalności uzyskały tylko cztery organy zarządzające ruchem (na 32 ocenione). W pozostałych przypadkach cztery uzyskały ocenę negatywną, a pozostałe pozytywną pomimo stwierdzonych uchybień bądź nieprawidłowości. W trzech przypadkach dokonano podziału ocen ogólnych, w wyniku czego odrębnie ocenione zostały poszczególne obszary skontrolowanej działalności⁴.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w poszczególnych województwach oraz wyniki ich analizy, jak również fakt, że od ponad dziesięciu lat, pomimo licznych zastrzeżeń, treść kluczowego dla kontrolowanego obszaru rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem pozostaje niezmieniona, wskazują na konieczność pilnego dokonania krytycznej oceny obowiązujących rozwiązań prawnych, zwłaszcza w kontekście realnego zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego⁵.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Podstawową przesłanką utrudniającą prawidłową realizację zadań z zakresu zarządzania ruchem jest brak zatwierdzonych organizacji ruchu.

Obowiązujące od 1999 r. przepisy, ograniczają obowiązki w zakresie opracowania projektów organizacji ruchu jedynie do sytuacji, w których oddano do użytkowania drogę nowo wybudowaną lub dokonano zmiany organizacji na drodze istniejącej. Przepisy w żaden sposób nie ograniczają możliwości sporządzania projektów organizacji ruchu dla dróg, na których żadna z ww. przesłanek nie zaistniała, jednak wyniki kontroli wskazują, iż – zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych – zarządcy dróg nie opracowują projektów organizacji ruchu dla dróg innych, niż wskazano powyżej. Efektem tego jest brak zatwierdzonej organizacji ruchu na znaczącej części dróg, głównie gminnych i powiatowych. Przeprowadzona rzetelnie i zgodnie z przepisami rozporządzenia procedura zatwierdzania organizacji ruchu, w której uczestniczą przede wszystkim zarządca drogi, organ zarządzający ruchem, projektant oraz organy opiniujące, znacznie zwiększa gwarancje pozytywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, posiadanie pełnej informacji o znakach znajdujących się na drogach umożliwia zarządcom dróg sprawne odtworzenie oznakowania niespełniającego warunków technicznych, zniszczonego lub skradzionego.

[szerzej na str. 21-23 Informacji]

³ Ocena ta sformułowana została na podstawie materiałów z kontroli sporządzonych przez wojewodów, a także ocen wynikających z tych dokumentów.

⁴ Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ich ocen przedstawiono w załącznikach nr 4.1 i 4.2.

⁵ Główne wnioski wynikające z kontroli przedstawiono w rozdziale 2.3.

2. O nieprawidłowych działaniach w zarządzaniu ruchem na drogach świadczą stwierdzone liczne błędy w zakresie rozpatrywania i weryfikacji przedłożonych projektów organizacji ruchu.

W większości skontrolowanych jednostek organizacje ruchu zatwierdzane były na podstawie niekompletnych projektów, które nie zawierały planów orientacyjnych i sytuacyjnych, lub dokumenty te sporządzone zostały w niewłaściwej skali. Stwierdzono także przypadki przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone wszystkie wymagane opinie. Zastrzeżenia budził także poziom merytoryczny przedłożonych projektów. Przejawiało się to w zatwierdzaniu organizacji ruchu na podstawie projektów, które formalnie zawierały wszystkie wymagane elementy, niemniej jednak – jak w przypadku opisów technicznych – były to często informacje nieprzydatne do opracowania planów sytuacyjnych, a brakowało rzetelnych charakterystyk drogi i ruchu. Ustalenia kontroli wskazują, iż główną przyczyną tych nieprawidłowości było słabe merytoryczne przygotowanie pracowników właściwych komórek organizacyjnych przy jednoczesnym braku działań w celu profesjonalizacji kadry, chociażby poprzez kierowanie na szkolenia z organizacji ruchu.

[szerzej na str. 23-24 Informacji]

3. W przypadku dróg, odcinków dróg i lokalizacji wybranych do szczegółowego badania kontrolne wykazały wiele niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach, w porównaniu do wynikającego z zatwierdzonych organizacji ruchu. Nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie widoczności znaków i niezapewnienia przestrzegania obowiązków w zakresie warunków technicznych dla znaków. Świadczy to o nierzetelności i nieskuteczności działań zarówno zarządców dróg, odpowiedzialnych m.in. za umieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, jak i organów zarządzających ruchem.

[szerzej na str. 26-28 Informacji]

4. Przeprowadzone w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oględziny wykazały również występowanie nieprawidłowości w zakresie:

- **oznakowania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci (np. szkół podstawowych, gimnazjów, placówek prowadzących zajęcia z dziećmi);**
- **stosowania wybranych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (przede wszystkim słupków i tablic prowadzących, urządzeń bramowych i progów zwalniających);**
- **prowadzenia robót budowlanych na drogach publicznych bez zatwierdzonej organizacji ruchu;**
- **nieuzasadnionego zmniejszenia lub zwiększenia, za pomocą znaków drogowych, prędkości dopuszczalnych;**
- **lokalizacji reklam, które znacznie utrudniają widoczność oznakowania i innych elementów drogi (np. przejść dla pieszych, łuków poziomych, skrzyżowań).**

[szerzej na str. 28-34 Informacji]

5. Stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie obowiązku dokonywania obligatoryjnych kontroli przez organ zarządzający ruchem.

Dotyczyły one nierzetelnego przeprowadzania zarówno kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (obowiązek przeprowadzenia w terminie 14 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu – § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem),

jak i prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (obowiązek przeprowadzenia co najmniej raz na 6 miesięcy – § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem).

[szerzej na str. 24-25 Informacji]

6. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także nieuprawnionego przekazywania przez marszałków województw i starostów realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem jednostkom organizacyjnym jednostek samorządu terytorialnego.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 8 z 32 skontrolowanych jednostkach. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy PoRD zarządzanie ruchem na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich należy do wyłącznych kompetencji ww. organów. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw, aby kompetencje te zostały przekazane zarządowi dróg zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i sejmik województwa lub radę powiatu.

[szerzej na str. 19-21 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Charakter i skala stwierdzonych nieprawidłowości, a także wyniki przeprowadzonej przez NIK analizy w zakresie funkcjonowania obecnie przyjętych rozwiązań prawnych, wskazują na konieczność wprowadzenia, przede wszystkim przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zmian w obowiązujących przepisach.

1. Celowym byłoby określenie sankcji w ustawie PoRD związanych z niezapewnieniem przez właściwe organy zgodności m.in. w sposobie umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z organizacją ruchu wynikającą z zatwierdzonego projektu. Możliwe byłoby to na przykład poprzez wprowadzenie przepisów, na podstawie których wojewoda (jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem) uzyskałby możliwość nałożenia, w drodze decyzji administracyjnej, kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia takiej sytuacji. Wprowadzenie takiej sankcji umożliwiłoby penalizowanie zarówno czynności polegających na wprowadzeniu organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonym projektem, jak i ewentualnej bezczynności organu, tj. sytuacji, w której – pomimo zawiadomienia wskazanego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem – nie podjął on działań w celu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu.

2. Niezbędne jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach⁶, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej). Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii tych dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów⁷.

⁶ Dz. U. Nr 66, poz. 748.

⁷ Nie można podzielić stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zaprezentowanego po kontroli P/09/150 „Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego”, w którym wskazał, iż obowiązek opracowania projektów

3. Rozważenia wymaga zmiana § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, poprzez umożliwienie dopuszczenia planów orientacyjnych, zwłaszcza dla projektów stałej organizacji ruchu, dotyczących dłuższych odcinków dróg w większej skali niż przewidują obowiązujące przepisy. Aktualnie przepis ten wymaga, aby plany orientacyjne z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy, sporządzone zostały w skali od 1:10 000 do 1:25 000. Oznacza to, że w przypadku projektów dotyczących długich odcinków dróg, np. 50 km, długość planu orientacyjnego może wynosić, w zależności od zalecanej skali nawet do 5 m, co w praktyce powoduje jego nieczytelność.

4. Najwyższa Izba Kontroli podziela uwagę Wojewody Małopolskiego, który wskazał także na niedostosowanie przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków, określonych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia (przede wszystkim pkt. 2.2.1.8.–2.2.1.10), w zakresie faktycznej możliwości stosowania ich na drogach w obszarach górskich, gdzie liczba odcinków dróg z możliwością wyprzedzania jest bardzo ograniczona. Organ zarządzający ruchem jest zobligowany do wymagania w zatwierdzanych projektach organizacji ruchu ścisłego stosowania obowiązujących przepisów. Ze względu na natężenie ruchu na drogach górskich dochodzi do dużego zróżnicowania prędkości pojazdów, co powoduje, iż uzasadnionym byłoby zwiększenie liczby odcinków dróg z możliwością wyprzedzania. Wprowadzanie zmian w organizacji ruchu, zgodnych z przepisami powołanego rozporządzenia skutkuje jednak powstaniem znacznej długości odcinków dróg bez możliwości wyprzedzania (z linią segregacyjną podwójną ciągłą), np. w przypadku dróg wojewódzkich nr 977 oraz 981, na których w ostatnim czasie wykonano projekty stałej organizacji ruchu zgodnie z obowiązującymi przepisami, procentowy udział odcinków bez możliwości wyprzedzania wynosi odpowiednio: 87% i 86%. Istniejące długie odcinki linii podwójnej ciągłej uniemożliwiają dokonanie manewru wyprzedzania nawet w sytuacjach bezpiecznych, gdy różnica prędkości między pojazdem wyprzedzanym a wyprzedzającym jest duża (np. ciągnik rolniczy – samochód). W wyniku powyższych czynników, w tym urozmaiconej geometrii drogi zarówno w osi, jak i w przekroju podłużnym, licznych skrzyżowań i przejść dla pieszych oraz sukcesywnego wykonywania na małopolskich drogach wojewódzkich nowych projektów organizacji ruchu z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, znacznie zmniejszyła się liczba odcinków z możliwością wyprzedzania.

W związku z powyższym należy rozważyć możliwość zmian przepisów, które przy zachowaniu zasad zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego, umożliwiłyby elastyczne oraz indywidualne podejście do poszczególnych rozwiązań, w celu usprawnienia istniejących organizacji ruchu na drogach w obszarach górskich.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w celu wypracowania przez właściwe organy rozwiązań również w innych, istotnych obszarach.

1. Wyniki kontroli wskazują na trudności w realizacji przez organy zarządzające ruchem kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Przedstawiciele Mazowieckiego oraz Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazali, iż między innymi brak takich

organizacji ruchu wynika z obowiązujących przepisów, m.in. z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych... (Dz. U. Nr 67, poz. 582). Według NIK obowiązujące przepisy ograniczają obowiązki w zakresie opracowania projektów organizacji ruchu wyłącznie do sytuacji opisanych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem (co szczegółowo opisane zostało w niniejszej informacji). Nie stanowi także podstawy do sporządzenia projektów organizacji ruchu ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury, które w swojej treści (załącznik nr 1) – w celu prawidłowego wypełnienia książki drogi – wyłącznie odsyła do projektów organizacji ruchu już sporządzonych, nie nakładając żadnych obowiązków w zakresie ich opracowania.

uregulowań jest powodem, dla którego starostowie bądź nie przeprowadzają kontroli na drogach gminnych lub stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie są usuwane. W ocenie NIK zasadnym byłoby zatem podjęcie działań mających na celu opracowanie zasad i trybu kontroli określonych w ww. przepisach, w szczególności w zakresie egzekwowania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Ustalenia kontroli, w ocenie NIK, wskazują na potrzebę dokonania przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju wszechstronnej analizy innych, niż wskazane powyżej w pkt. 1, przyczyn niewykonywania przez organy zarządzające ruchem kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Rozważenia wymaga w szczególności celowość i adekwatność przyjętych rozwiązań dotyczących częstotliwości przeprowadzania kontroli, zarówno w kontekście prawidłowości realizacji zadań organów zarządzających ruchem, jak i realnych możliwości organizacyjnych tych podmiotów. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają bowiem m.in. specyfiki funkcjonowania małych urzędów (starostw), w których – z uwagi na ograniczenia finansowe i organizacyjne – wykonywanie zadań dotyczących zarządzania ruchem na drogach o łącznej długości przekraczającej nawet 1 tys. km powierzono często jednemu pracownikowi.

O ile nie budzi wątpliwości konieczność i celowość przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (w terminie 14 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu – § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem), to dostrzegając istotę problemu – zdaniem NIK – zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia takiego rozwiązania, które częstotliwość objęcia kontrolą lokalizacji znaków (np. w okresie 2–3 lat) uzależniłoby np. od kategorii dróg, na których zostały one umieszczone, skali i istotności nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzednich kontroli lub też obowiązywania stałych organizacji ruchu.

3. W dobie cyfryzacji różnych obszarów życia zasadnym wydaje się stopniowe odchodzenie od wersji papierowych i dążenie do posiadania dokumentacji docelowych organizacji ruchu w wersjach elektronicznych. Propozycję tą uzasadnia informacja przekazana m.in. przez Wojewodę Małopolskiego, z której wynika, iż Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie posiada dane stanowiące elektroniczną wersję zatwierdzonych projektów docelowej organizacji ruchu. W ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego opracowany został projekt pn. System Zarządzania Drogami Województwa Małopolskiego, składający się z szeregu systemów informatycznych służących do zarządzania infrastrukturą dróg wojewódzkich. Jednym z opracowanych systemów jest baza danych oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, zawierająca dane pochodzące z projektów organizacji ruchu. Do pełnej funkcjonalności systemu niezbędne jest zasilanie go projektami w wersji elektronicznej na mapach cyfrowych, co przy obecnych uwarunkowaniach prawnych jest niemożliwe do wyegzekwowania od jednostek składających projekty organizacji ruchu.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli dostrzega konieczność intensyfikacji działań mających na celu wdrożenie kompleksowego elektronicznego systemu dotyczącego organizacji ruchu. System taki umożliwiłby ponadto funkcjonowanie jednej zatwierdzonej organizacji ruchu na drodze, do której na bieżąco nanoszone byłyby ewentualne zmiany organizacji ruchu w trakcie jej użytkowania. Obecne uregulowania prawne powodują, że każda, nawet najmniejsza, zmiana w organizacji ruchu na drodze (np. dotycząca jednego lub dwóch znaków drogowych), powoduje konieczność przeprowadzania całego procesu związanego ze sporządzeniem projektu i zatwierdzeniem na jego podstawie organizacji ruchu. W przypadku dróg o dużej częstotliwości

tych zmian dochodzi do sytuacji, w której dla drogi tej funkcjonuje bardzo duża liczba tzw. cząstkowych zatwierdzonych organizacji ruchu. Powoduje to trudności w określaniu aktualności organizacji ruchu wprowadzonych jednostkowymi zmianami i, w konsekwencji, zgodności stanu wynikającego z dokumentacji z oznakowaniem występującym faktycznie na drodze.

4. W kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego celowym wydaje się, na co zwracał uwagę Wojewoda Podlaski, zmiana praktyki w zakresie usuwania drzew lub krzewów z pasa drogowego. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 83 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸ usunięcie drzew lub krzewów z pasa drogowego może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu i może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych. Jak podkreślił Wojewoda Podlaski, praktyka wskazuje, iż wydający zezwolenie nakazuje zasadzenie w pasie drogowym nawet 3 drzew za jedno wycięte ze względu na stan drzewa, zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lub w wyniku przebudowy drogi. W skrajnych przypadkach prowadzi to do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym, a w sytuacji gdy pas ten jest wąski (obszary zabudowane, drogi niższych kategorii) drzewa nasadza się w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni.

Do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym w szczególności ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w pasie drogowym⁹. Rosnące drzewa i krzewy wpływają ponadto na ograniczenie widoczności, co może doprowadzić do nagłego wtargnięcia na jezdnię pieszych, rowerzystów czy też zwierząt gospodarskich lub dzikich. Taka praktyka w stosowaniu przepisów nie sprzyja zatem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uniemożliwiając likwidację tzw. twardego otoczenia drogi.

Zdjęcie nr 1

[Oznakowanie drogi poddanej oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie](#)



Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

⁹ Według danych w policyjnym systemie SEWIK, w okresie od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. zarejestrowanych zostało łącznie 6 416 zdarzeń drogowych, których przyczyną było najechanie na drzewo.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1. Organy zarządzające ruchem

Organy zarządzające ruchem, a także sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem, powołane zostały z dniem 1 października 1991 r. w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰. Z tym dniem Minister Transportu i Gospodarki Morskiej został ustanowiony organem sprawującym nadzór w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych, a ponadto organem zarządzającym ruchem na autostradach i drogach ekspresowych. W przypadku wojewodów ww. nowelizacja ustawy nałożyła obowiązki dotyczące sprawowania nadzoru w zakresie zarządzania ruchem na obszarze swojego działania oraz ustanowiła ich organem zarządzającym ruchem na drogach innych niż autostrady i drogi ekspresowe.

Od tego czasu uregulowania prawne dotyczące zarządzania ruchem uległy wielu zmianom. Najpoważniejsza z nich była konsekwencją reformy administracyjnej, która miała miejsce w 1999 r.¹¹ Wtedy też, po wejściu w życie zmiany ustawy PoRD, na marszałka województwa nałożono obowiązki w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich, a na starostę – na drogach powiatowych i gminnych.

Obecnie kwestie organów zarządzających ruchem oraz sprawowania nadzoru w tym obszarze reguluje art. 10 ww. ustawy PoRD, zgodnie z którym:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych;
- marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich;
- starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych;
- zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami.

Kompetencje ww. organów nie obejmują zarządzania ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, gdzie obowiązki te – za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – nałożone zostały wyłącznie na prezydenta miasta. Wprowadzenie tego zapisu na początku 2000 r. było konsekwencją nieskuteczności pierwotnie przyjętego tzw. liniowego systemu zarządzania ruchem na terenie dużych miast, zgodnie z którym na jednym obszarze mogło występować kilka organów właściwych w sprawie, w zależności od rodzaju drogi.

Realizowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych powierzone zostało aktualnie ministrowi właściwemu do spraw transportu¹², natomiast na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych – wojewodzie. W ramach posiadanych uprawnień organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach mogą nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

3.1.2. Zarządzanie drogami

Kwestie dotyczące zarządzania drogami regulują przepisy ustawy o drogach publicznych. Drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie

¹⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 73, poz. 321).

¹¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

¹² Do 18 listopada 2011 r. – Minister Infrastruktury, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, od 27 listopada 2013 r. – Minister Infrastruktury i Rozwoju.

z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach prawa. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie dróg:

- krajowe, do których zalicza się m.in. autostrady, drogi ekspresowe i międzynarodowe oraz drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- wojewódzkie, do których zalicza się drogi inne niż krajowe, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych;
- powiatowe, do których zalicza się drogi inne niż krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą;
- gminnych, do których zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

Zgodnie z art. 19 ustawy o drogach publicznych organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Zarządcami dróg, z pewnymi zastrzeżeniami, są dla dróg:

- krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- wojewódzkich – zarząd województwa;
- powiatowych – zarząd powiatu;
- gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Podmiot ten może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta 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.

Do zadań zarządcy drogi należy, zgodnie z art. 20 tej ustawy, m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, a także utrzymywanie zieleni przydrożnej i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

- koordynacja robót w pasie drogowym, badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników.

3.1.3. Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach

Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, a zwłaszcza działania w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu i wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określone zostały w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem.

Zadania organu zarządzającego ruchem wskazane zostały w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Należą do nich przede wszystkim:

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu¹³ oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu;
- opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- zatwierdzanie organizacji ruchu¹⁴ na podstawie złożonych projektów;
- przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji.

Natomiast do zadań organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem należy dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub inne jednostki, w tym m.in. prowadzące roboty lub czynności na drodze lub przy drodze. Wymogi formalne dotyczące projektu organizacji ruchu wskazane zostały w § 5 rozporządzenia. Do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie m.in. właściwego komendanta Policji oraz zarządu drogi, przy czym opinia Policji nie jest wymagana w przypadku projektu obejmującego wyłącznie drogi gminne oraz w przypadku projektu uproszczonego.

W celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może m.in. powołać komisję, w skład której wchodzi, w szczególności, przedstawiciel Policji i zarządu drogi. Po rozpatrzeniu złożonego projektu organizacji ruchu organ zarządzający ruchem może zatwierdzić organizację ruchu w całości lub w części (bez zmian, po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu), odesłać projekt w celu wprowadzenia poprawek lub go odrzucić. Organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, poza wyjątkami wskazanymi w § 11 rozporządzenia, realizuje na własny koszt zarząd drogi.

¹³ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem „projektem organizacji ruchu” jest dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem.

¹⁴ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przez „organizację ruchu” należy rozumieć mające wpływ na ruch drogowy:

- geometrię drogi i zakres dostępu do drogi;
- sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu;
- zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Przepisy § 12 rozporządzenia wskazują obowiązki poszczególnych jednostek i organów następujące już po zatwierdzeniu organizacji ruchu. Jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu. Jeżeli w terminie, w którym organizacja ruchu powinna zostać wprowadzona brak jest ww. zawiadomienia, organ zarządzający ruchem ma obowiązek poinformować zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

Regulacje zawarte w tym przepisie określają ponadto obowiązki organu zarządzającego ruchem dotyczące obligatoryjnych kontroli:

- jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu;
- organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie w szczególności:

- wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu;
- naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej;
- umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu.

3.1.4. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych

Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach reguluje rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków dla znaków.

Według załącznika nr 1 do tego rozporządzenia stosuje się pięć grup wielkości znaków pionowych: wielkie, duże średnie, małe oraz mini. Przy oznakowaniu robót prowadzonych w pasie drogowych stosuje się znaki o jedną grupę wielkości wyższą niż stosowane na danym odcinku drogi (z wyjątkiem robót prowadzonych w pasie drogowym autostrad, gdzie stosuje się znaki wielkie).

Dla zapewnienia widoczności znaku z odległości pozwalającej kierującemu pojazdem jego spostrzeżenie, odczytanie i prawidłową reakcję, do wykonania lic znaków należy stosować materiały odblaskowe. Znaki umocowuje się na konstrukcjach wsporczych, tj. słupkach, ramach, wysięgnikach, konstrukcjach bramowych, wykonanych z materiałów trwałych, z wyjątkiem betonu. Dopuszcza się też do umieszczenia znaków wykorzystywanie słupów linii telekomunikacyjnych, latarni, słupów trakcyjnych i masztów sygnalizatorów oraz ścian budynków i elementów konstrukcyjnych obiektów inżynierskich. Następnym znak pionowy powinien być umieszczany za poprzedzającym w odległości co najmniej: 50 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 90 km/h, 20 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km/h i 10 m na pozostałych drogach. Jeżeli ze względów lokalnych istnieje konieczność zastosowania dwóch lub trzech znaków, można je umieszczać na jednym słupku lub wysięgniku w układzie pionowym lub poziomym.

Znaki na drogach z poboczem należy umieszczać tak, aby odległość znaku od krawędzi korony drogi była nie mniejsza niż 0,5 m. W przypadku gdy warunki terenowe nie pozwalają na umieszczenie znaku poza koroną drogi, znak powinien być umieszczony:

- na drogach z poboczami gruntowymi – na poboczu w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni;
- na drogach z poboczami o nawierzchni twardej (z pasami awaryjnego postoju) – w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi pobocza bitumicznego.

Znaki na ulicach umieszcza się w odległości 0,5–2 m od krawędzi jezdni.

Wysokość umieszczania znaku powinna być dostosowana do rodzaju drogi (ulicy) oraz konkretnego miejsca na drodze. Jedną z zasadniczych okoliczności, które należy uwzględnić, jest ruch pieszych, dla których znak zbyt nisko ustawiony może stanowić istotną przeszkodę.

W przypadku znaków drogowych poziomych wymagania techniczne, ich rodzaje i zakres stosowania oraz wzory i konstrukcje określa załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków. Znakowanie poziome ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu i innych osób znajdujących się na drodze, a także usprawnienie ruchu pojazdów i ułatwienie korzystania z drogi. Znaki poziome (podłużne i poprzeczne, strzałki, znaki uzupełniające, punktowe elementy odblaskowe) mogą występować samodzielnie lub w powiązaniu ze znakami pionowymi. Umożliwiają one przekazywanie kierującym pojazdami informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe.

Oznakowaniu poziomemu podlegają na całej długości drogi krajowe i wojewódzkie w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej, a odcinki tych dróg o szerokości jezdni mniejszej podlegają oznakowaniu tylko w zakresie linii krawędziowych. O modyfikacjach w oznakowaniu poziomym dróg krajowych i wojewódzkich wskazanych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków decyduje organ zarządzający ruchem. W przypadku dróg powiatowych i gminnych przepisy ww. załącznika zalecają stosowanie oznakowania poziomego jak dla dróg krajowych i wojewódzkich, przy czym zakres tego oznakowania może być ograniczany przez organ zarządzający ruchem do miejsc niebezpiecznych¹⁵. Oznakowanie poziome dróg powinno charakteryzować się m.in. dobrą widocznością w ciągu całej doby, wysokim współczynnikiem odblaskowości (również w warunkach dużej wilgotności), a także odpowiednim okresem trwałości oraz odpornością na ścieranie i zabrudzenie.

W przypadku czasowych zmian organizacji ruchu stosuje się znaki poziome barwy żółtej, jeżeli na jezdni pozostaje oznakowanie stałe barwy białej. Znaki barwy białej, które nie obowiązują w czasowej organizacji ruchu, powinny być przekreślone kreskami barwy żółtej. Czasowe oznakowanie poziome powinno być wykonane z materiałów odblaskowych i cechować się łatwością usuwania bez pozostawiania śladów lub niszczenia nawierzchni jezdni.

Załączniki do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków określają także warunki techniczne i warunki umieszczania na drogach sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

¹⁵ Skrzyżowania, przejazdy kolejowe i tramwajowe, przejścia dla pieszych i przejazdy dla rowerzystów, łuki poziome i pionowe o niedostatecznej widoczności, łuki oznaczone znakami ostrzegawczymi ostrzegającymi o niebezpiecznych zakrętach, tunele i dojazdy do nich, odcinki dróg o zwiększonej wypadkowości i o wzmożonym ruchu pieszych i rowerowym bez wydzielonych ciągów dla tego ruchu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez wojewodów wykazały, iż kompetencje w zakresie zarządzania ruchem 8 poddanych kontroli organów¹⁶ przekazane zostały zarządom dróg, tj. jednostkom organizacyjnym utworzonym, zgodnie z art. 21 ustawy o drogach publicznych, przez sejmik województwa lub radę powiatu. W pozostałych 24 przypadkach realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została komórkom organizacyjnym urzędów, których kierownikami są marszałkowie województw (urzędy marszałkowskie) i starostowie (starostwa powiatowe). Natomiast czynności zatwierdzenia organizacji ruchu dokonywali marszałkowie województw, starostowie, bądź osoby działające na podstawie stosownych upoważnień.

Podkreślić należy, iż nie stanowi nieprawidłowości powierzenie realizacji zadań zarządcy drogi oraz organu zarządzającego ruchem pracownikom jednej komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu (marszałkowskiego lub starostwa) – dotyczy to sytuacji, w której nie został utworzony zarząd drogi jako wyodrębniona jednostka organizacyjna. W takim przypadku zarządca drogi, zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, może upoważnić pracowników, odpowiednio, urzędu marszałkowskiego lub starostwa do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast marszałek województwa i starosta, którzy zgodnie z art. 10 ust. 4–5 ustawy PoRD są organami zarządzającymi ruchem, mogą imiennie upoważnić pracownika urzędu, którego jest kierownikiem do załatwiania spraw w jego imieniu na podstawie art. 268a Kpa. Upoważnienie wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu w prawnych formach, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym (nosicielem kompetencji), lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu¹⁷.

Ustawodawca nie znalazł zatem przesłanek wskazujących na możliwość powstania konfliktu interesów lub ograniczenia obiektywizmu przy podejmowaniu decyzji i załatwianiu spraw przez pracowników jednej komórki organizacyjnej zarówno w zakresie zarządzania drogami, jak i zarządzania ruchem na tych drogach. Tym bardziej, że zarządcą drogi jest zarząd województwa bądź zarząd powiatu, a organem zarządzającym ruchem marszałek województwa bądź starosta.

Inna sytuacja ma miejsce, kiedy zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki przy pomocy utworzonej w tym celu wyodrębnionej jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). W takiej sytuacji sejmik województwa lub rada powiatu nie ma uprawnień, aby kompetencje organu zarządzającego ruchem przekazać zarządowi drogi. Zgodnie z art. 10 ust. 4 i 5 ustawy PoRD to marszałek województwa i starosta są organami zarządzającymi ruchem. Nie mogą oni jednak upoważnić na podstawie art. 268a Kpa pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, bowiem taką możliwość mają wyłącznie w stosunku do pracowników kierowanego przez siebie urzędu.

Podstawy do upoważnienia pracowników zarządu dróg nie mogą stanowić także przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach samorządowych¹⁸, bowiem wskazują one jedynie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych. W praktyce ukształtował się pogląd,

¹⁶ Marszałkowie Województw: Małopolskiego, Wielkopolskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Lubelskiego oraz Starostowie: Inowrocławski, Krakowski, Poznański i Olsztyński.

¹⁷ Szerzej: M. Jaśkowska „Komentarz do art. 268a Kpa – wersja elektroniczna LEX/el. 2013”.

¹⁸ Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

że zatwierdzenie projektu organizacji ruchu jest czynnością materialno-techniczną i nie ma podstaw do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych. W związku z powyższym zmiany lub doprecyzowania wymagają także wszystkie pełnomocnictwa do wydawania decyzji administracyjnych wydane przez organy zarządzające ruchem, na podstawie których osoby w nich upoważnione dokonywały zatwierdzenia organizacji ruchu.

Zdjęcie nr 2

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy



Źródło: Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

Niezależnie od powyższego, kwestia zasadności funkcjonowania w obszarze drogownictwa dwóch niezależnych organów, tj. organów zarządzających ruchem na drogach i zarządców dróg (zarządców dróg) była przedmiotem przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych¹⁹.

Wyniki kontroli wykazały, że przekazywanie do wykonywania zarządom dróg zadań organów zarządzających ruchem niejednokrotnie powodowało zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudności w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu. Najwyższa Izba Kontroli uznała za zasadne dokonanie analizy celowości funkcjonowania, racjonalności przekazywania przez organy zarządzające ruchem swych zadań zarządom dróg oraz podjęcia działań legislacyjnych lub organizacyjnych stosownie do wybranego, na podstawie tej analizy, sposobu organizacji zarządzania ruchem na drogach.

¹⁹ Numer KKT-41000/02; numer ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

Problemy z rozdziałem kompetencji obrazuje przykład większości skontrolowanych starostw powiatowych, gdzie do obowiązków pracowników jednej komórki organizacyjnej urzędu należało zarówno przygotowywanie projektów organizacji ruchu (czyli realizacja zadań zarządcy drogi), jak i czynności merytoryczne poprzedzające zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie tych projektów (czyli realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem). W przypadku samorządów województwa zadania dotyczące zarządzania drogami najczęściej przekazane zostały specjalnie do tego utworzonej, na podstawie art. 21 ustawy o drogach publicznych, jednostce organizacyjnej (tj. zarządowi dróg).

3.2.2. Opracowywanie projektów organizacji ruchu

Wyniki kontroli wskazują, iż niezadowalający jest stan zaawansowania – zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych – w opracowywaniu i wdrażaniu organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu utrudnia prawidłowe wykonywanie funkcji organu zarządzającego ruchem, w szczególności uniemożliwia efektywne przeprowadzenie obligatoryjnych kontroli zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Główną przyczyną tego stanu jest brak uregulowań prawnych nakładających na zarządców dróg obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg, których stali się zarządcami po przeprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. Przepisy rozporządzania w sprawie zarządzania ruchem obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu ograniczają do sytuacji, w których oddano do użytkowania drogę nowo wybudowaną lub dokonano zmiany organizacji na drodze istniejącej. Wyniki kontroli, zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych, wykazały przypadki, w których nie można było ustalić kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego znaku, a także jakie przesłanki zdecydowały o jego lokalizacji, co jest istotne zwłaszcza przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z dróg.

Najczęściej jednak zarządcy (zarządy) dróg opracowują projekty organizacji ruchu wyłącznie dla dróg nowo wybudowanych lub remontowanych, choć stwierdzono pojedyncze przypadki niewywiązywania się także z tego obowiązku. O wiele trudniejsze jest jednak wyegzekwowanie przez organ zarządzający ruchem sporządzenia projektu organizacji ruchu na drogach, na których dotychczas nie obowiązywała zatwierdzona stała organizacja ruchu, a na których organizacja ta została w jakikolwiek sposób zmieniona (np. w wyniku samowolnego ustawienia znaków drogowych). Brak wiedzy o stanie oznakowania pożądanego, wynikającego np. z projektu organizacji ruchu, w sposób oczywisty uniemożliwia porównanie ze stanem faktycznym.

Należy podkreślić, iż Najwyższa Izba Kontroli już w lutym 2003 r., po przeprowadzeniu kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych, zwracała uwagę na ww. fakt, wnioskując do organów zarządzających ruchem o podjęcie zdecydowanych działań prowadzących do sporządzenia oraz w dalszej kolejności zatwierdzenia projektów organizacji ruchu dla dróg administrowanych przez te zarządy, które takich projektów nie posiadają. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez pracowników urzędów wojewódzkich nie wskazują jednak, aby w tym obszarze – przede wszystkim na drogach gminnych i powiatowych – nastąpiła wyraźna poprawa. Drogi gminne i powiatowe to najczęściej drogi o dużo gorszym stanie i parametrach technicznym niż drogi wyższych kategorii, co znacząco wpływa na poziom bezpieczeństwa ich użytkowników.

Zdjęcie nr 3

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku



Źródło: Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

Stan zaawansowania wdrażania organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów w wybranych jednostkach przedstawiał się następująco:

- Dla żadnej z dróg na obszarze powiatu zgierskiego, z których wybrano odcinki do szczegółowego badania, nie został opracowany projekt organizacji ruchu obejmujący całą drogę. Tylko w trzech przypadkach projekt stałej organizacji ruchu został zatwierdzony, ale wyłącznie dla części odcinków dróg, tj.: dla przejścia dla pieszych, przejazdu kolejowego oraz miejsca, w którym odbywa się automatyczna kontrola prędkości.
- Spośród 12 dróg wybranych do szczegółowego badania z terenu powiatu inowrocławskiego zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla wszystkich znaków na drodze obowiązywał na jednej ulicy, natomiast dla dwóch ulic takich organizacji nie było w ogóle. Dla pozostałych dróg projekty stałej organizacji ruchu nie obejmowały całej długości drogi bądź wszystkich elementów organizacji, np. sygnalizacji świetlnej.
- Projektami stałej organizacji ruchu objęto łącznie 54,7 km dróg, tj. 57,6% długości wszystkich dróg z terenu powiatu białostockiego poddanych kontroli. Wybrane do szczegółowego badania drogi powiatowe posiadały stałe organizacje ruchu na 62,3% długości, natomiast drogi gminne objęte były stałymi organizacjami ruchu na długości 10,4% (jedna droga powiatowa oraz trzy gminne nie posiadały żadnych organizacji ruchu dla całości ich długości).
- Zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu posiadało 642 km dróg powiatowych (tj. 99,7%) oraz 381 km dróg gminnych (tj. 73,7%) z terenu powiatu jędrzejowskiego.
- Kontrolowane podmioty (starostwo powiatowe w Łukowie i urząd miasta Łuków) wdrożyły na wszystkich drogach o nawierzchni utwardzonej organizacje ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu. Natomiast poziom zaawansowania w zakresie wykonania projektów stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych był – w ocenie Wojewody Lubelskiego – niezadowalający (nie opracowano projektów organizacji ruchu dla 34% dróg gminnych o nawierzchni utwardzonej).
- Na terenie gminy Giętrzwald nie opracowywano projektów stałej organizacji ruchu. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny drogi gminnej nr 158019N, która została przebudowana w 2013 r. wykazały, że na drodze tej znaki zostały umieszczone bez zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Zakres przebudowy tej drogi obejmował ułożenie nawierzchni asfaltowej. Ustawienia znaków dokonano na polecenie wójta gminy bez przygotowania projektu stałej organizacji ruchu.

- Dla wszystkich dróg gminnych i powiatowych wybranych do oględzin na terenie powiatu kołobrzeskiego obowiązywały organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów.
- Stałe organizacje ruchu zatwierdzone zostały dla 99,4% ogólnej długości dróg województwa podkarpackiego.
- W przypadku dobranych dróg wojewódzkich w trakcie kontroli przeprowadzonej w Zachodniopomorskim Urzędzie Marszałkowskim w Szczecinie stwierdzono, iż spośród pięciu odcinków dróg dobranych do szczegółowego badania stała organizacja ruchu obowiązywała na jednym odcinku.
- Dla wszystkich dróg, odcinków oraz lokalizacji dobranych do szczegółowego badania przez Wojewodę Mazowieckiego, Świętokrzyskiego, Małopolskiego i Dolnośląskiego obowiązywały zatwierdzone organizacje ruchu.

Pozytywnie należy ocenić sytuację stwierdzoną w części ze skontrolowanych jednostek, gdzie organy zarządzające ruchem były w posiadaniu informacji o oznakowaniu dróg, dla których dotychczas nie było obowiązku zatwierdzenia organizacji ruchu, np.:

- Starosta Jędrzejowski dla wszystkich dobranych do szczegółowego badania dróg posiadał tzw. liniowe projekty stałej organizacji ruchu, czyli plany sytuacyjne oznakowania poziomego i pionowego (choć nie zawierały one skali oraz nie określały parametrów geometrii drogi, w związku z czym nie obrazowały faktycznego przebiegu drogi w terenie).
- Na wszystkich drogach wojewódzkich poddanych kontroli przez Wojewodę Łódzkiego obowiązywały stałe organizacje ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem. W pięciu przypadkach projekty traktowane były jako „inventaryzacja istniejącego oznakowania” – opracowane zostały stałe organizacje ruchu w oparciu o istniejący rzeczywisty stan oznakowania na drogach wojewódzkich. Działania te wynikały z przyjętej przez Marszałka Województwa Łódzkiego koncepcji polegającej na opracowaniu dokumentacji stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg województwa, które dotychczas jej nie posiadały.
- Oznakowanie wytypowanych do oględzin dróg powiatowych na terenie powiatu kartuskiego zaewidencjonowano w przeznaczonym do tego programu komputerowym, służącym graficznej prezentacji obiektów drogowych w układzie liniowym. Oprócz obiektów drogowych program ten umożliwił ewidencjonowanie oznakowania poziomego i pionowego.

3.2.3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania i weryfikacji przedłożonych projektów organizacji ruchu świadczą o nieprawidłowej realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem, zwłaszcza przez starostów. W ocenie większości wojewodów główną przyczyną tych nieprawidłowości było słabe merytoryczne przygotowanie pracowników właściwych komórek organizacyjnych, przy jednoczesnym braku działań w celu profesjonalizacji tej kadry. Do najczęściej powtarzających się nieprawidłowości należy zaliczyć zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie projektów, które nie zawierały planów orientacyjnych lub sytuacyjnych, bądź nie wskazano w jakiej skali plany te zostały sporządzone, a także brak nazwiska i podpisu projektanta. Stwierdzono również przypadki przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone wszystkie wymagane opinie, przede wszystkim właściwego komendanta Policji. Według wojewodów wnikliwszej oceny pod względem merytorycznym i formalnym wymagają projekty na etapie przygotowywania ich do zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie stwierdzone zostały, poza Starostą Tarnogórskim i Zarządem Dróg Wojewódzkich w Krakowie, we wszystkich skontrolowanych jednostkach. Odnośnie dróg, odcinków i lokalizacji w ich ciągu dobranych do szczegółowego badania stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- 4 z 5 projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Opolskiego;
- 8 z 10 projektów stałej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego;

- 7 z 21 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Starostę Opolskiego;
- wszystkich 7 projektów stałej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Starostę Kołobrzeskiego.

Zastrzeżenia budził także poziom merytoryczny przedłożonych projektów. Przejawiało się to w zatwierdzaniu organizacji ruchu na podstawie projektów, które formalnie zawierały wymagane elementy, niemniej jednak były to często informacje nieprzydatne do opracowania planów sytuacyjnych, a brakowało rzetelnych charakterystyk drogi i ruchu. Charakterystyka ruchu powinna zawierać szereg informacji niezbędnych do wprowadzenia takich rozwiązań w zakresie organizacji ruchu, które zapewnią nie tylko optymalny poziom przepustowości drogi i pożądane usprawnienia ruchu, ale przede wszystkim najwyższy poziom bezpieczeństwa.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem projekt organizacji ruchu powinien zawierać nazwisko i podpis projektanta. Przepisy nie określają natomiast kwalifikacji czy uprawnień jakie powinni posiadać projektanci oraz ewentualnych konsekwencji związanych z jakością zaprojektowanych rozwiązań i ich wpływem na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W związku z powyższym cała odpowiedzialność za zatwierdzaną organizację ruchu spada na organ zatwierdzający. W praktyce powoduje to, że do zatwierdzania składane są projekty wykonane błędnie, niezgodnie ze sztuką i obowiązującymi przepisami. Istnieje oczywiście, wynikająca z rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, możliwość odrzucenia projektu organizacji ruchu lub odesłania go w celu wprowadzenia poprawek, jednak powoduje to wydłużenie czasu zatwierdzania i, w konsekwencji, realizacji poszczególnych inwestycji. Występowanie tego rodzaju nieprawidłowości mogłoby ograniczyć np. wprowadzenie odpowiednich wymagań dla osób opracowujących projekty organizacji ruchu.

Wyniki kontroli wykazały także, iż nie we wszystkich przypadkach uwagi organów zarządzających ruchem naniesione na etapie zatwierdzania organizacji ruchu, zostały faktycznie uwzględnione. Np. w toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Mińskim w przypadku dwóch projektów organizacji ruchu stwierdzono, że:

- projekt zatwierdzony 13 października 2003 r., dotyczący drogi powiatowej w Cegłowie, zawierał opinie o treści „Opiniuję pozytywnie z uwagą dot. likwidacji znak A-12b”, „Opiniuję pod warunkiem pełnego znakowania jezdni” oraz „na wysokości półrogatek umieścić linię bezwzględnego zatrzymania P-12 i znak B-20 „STOP”. Przeprowadzone oględziny wykazały, że przy przejeździe kolejowym nie umieszczono znaków P-12 i B-20 oraz nie zastosowano kompletnego oznakowania poziomego;
- projekt zatwierdzony 21 października 2009 r. dotyczący drogi gminnej w Sulejówku zawierał uwagę organu zarządzającego ruchem „Uwaga! Znak B-20 „STOP” należy stosować łącznie z oznakowaniem poziomym P-12 i P-16”. Oględziny wykazały brak znaku P-16 „STOP”.

3.2.4. Kontrole przeprowadzane przez organy zarządzające ruchem

Zaniepokojenie budzi skala nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie obligatoryjnych kontroli realizowanych przez organy zarządzające ruchem. Wyniki kontroli wskazują na nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków zarówno w zakresie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (przeprowadzanych, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w terminie 14 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu), jak i prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (przeprowadzanych, zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co najmniej raz na 6 miesięcy).

W pierwszym przypadku jedną z przyczyn nierealizowania tych kontroli w prawem nakazanym terminie było niewywiązywanie się jednostek wprowadzających organizację ruchu z obowiązku poinformowania organu zarządzającego ruchem o terminie jej wprowadzenia z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem. Organy zarządzające ruchem nie mają żadnych środków prawnych umożliwiających wyegzekwowanie ww. zawiadomień. Nieotrzymanie takiego zawiadomienia w sposób oczywisty uniemożliwia przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu we wskazanym terminie, do których obliguje § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Jeśli chodzi o kontrole zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków i urządzeń, jako najczęstszą przyczynę nieprzeprowadzenia wskazywano brak odpowiedniej liczby pracowników oraz środków finansowych na stworzenie dodatkowych etatów, a także niewystarczające środki transportu do objazdów i kontroli dróg. Ponadto, podnoszono także, iż do zakresu obowiązków pracowników tych komórek organizacyjnych często należała realizacja także innych zadań, np. dotyczących przejazdów nienormatywnych.

Zakres przeprowadzanych kontroli w wybranych jednostkach przedstawiają poniższe przykłady:

- *Pracownicy Starostwa Powiatowego w Białymstoku przeprowadzali co 6 miesięcy kontrolę, o której mowa w §12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W latach 2011–2012 kontrole obejmowały część sieci drogowej, w stosunku do której Starosta Białostocki zarządzał ruchem. W 2011 r. – w I półroczu skontrolowano 10% dróg powiatowych i 10% dróg gminnych, natomiast w II półroczu – 60% dróg powiatowych i 20% dróg gminnych. W 2012 r. – w I półroczu skontrolowano 10% dróg powiatowych i 10% dróg gminnych, natomiast w II półroczu – 50% dróg powiatowych i 30% dróg gminnych. Natomiast w roku 2013 (w miesiącach wiosennych) skontrolowano 100% dróg powiatowych.*
- *Na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, Starosta Miński w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 maja 2013 r. przeprowadził w terminie od czerwca do lipca 2012 r. jedną kontrolę, podczas której skontrolowano wszystkie poddane oględzinom drogi powiatowe. Kontroli nie poddano natomiast żadnej drogi gminnej znajdującej się na terenie Sulejówka. Natomiast w zakresie przeprowadzania kontroli, o której mowa w ww. § 12 ust. 5 ustaleń dokonano w zakresie wszystkich dróg powiatowych i gminnych znajdujących się na terenie Powiatu Mińskiego. Ustalono, że prowadzone kontrole obejmowały część dróg powiatowych i gminnych znajdujących się na terenie Powiatu Mińskiego (47 dróg powiatowych spośród 72 dróg powiatowych znajdujących się w przedstawionym wykazie dróg powiatowych na terenie powiatu mińskiego, tj. 65 % wszystkich dróg powiatowych oraz 16 odcinków dróg gminnych spośród 1 111 dróg gminnych znajdujących się w przedstawionych wykazach dróg gminnych na terenie powiatu mińskiego, tj. 1,4 % wszystkich dróg gminnych). Z protokołów kontroli wynika ponadto, że objęte kontrolą drogi zostały skontrolowane raz w okresie roku i 4 miesięcy.*

W przypadku powiatu rzeszowskiego (Starostwo Powiatowe z siedzibą w Rzeszowie) ustalono, iż brak okresowych kontroli na drogach gminnych, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, wynikał z błędnej interpretacji przepisów. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, iż – zdaniem Starosty – ustanowienie podległości dróg gminnych przypisane w rozporządzeniu organowi zarządzającemu ruchem, jest sprzeczne z ustawą PoRD i ustawą o drogach publicznych, a zadania polegające na przeglądach stanu dróg gminnych pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego należą do zarządcy dróg gminnych.

3.2.5. Prawidłowość oznakowania dróg

W trakcie kontroli pracownicy urzędów wojewódzkich dokonali oględzin wszystkich wytypowanych dróg, których celem było dokonanie oceny w zakresie:

- zgodności umieszczonych znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z zatwierdzonymi organizacjami ruchu;
- czytelności i widoczności oznakowania;
- zgodności badanych znaków z przepisami szczegółowymi, tj. rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków dla znaków.

Zdjęcie nr 4

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu



Źródło: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

W przypadku dróg, odcinków dróg i lokalizacji wybranych do szczegółowego badania kontrole wykazały szereg niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach z wynikającym z zatwierdzonych organizacji ruchu. Nieprawidłowości w ww. zakresie, poza drogami wojewódzkimi na terenie Małopolski, stwierdzone zostały w toku kontroli przeprowadzonych we wszystkich organach zarządzających ruchem. Polegały one przede wszystkim na:

- braku czytelności i słabej widoczności znaków poziomych;
- nieczytelności znaków pionowych (wskutek uszkodzenia, zniszczenia lub niewłaściwej odbłaskowości i barwy znaków);
- usytuowaniu znaków na niewłaściwej wysokości oraz na niewłaściwej konstrukcji wsporczej (np. na słupach betonowych, na drzewie);
- niewłaściwym usytuowaniu znaku względem drogi (tj. niezachowania przepisowej odległości od krawędzi jezdni);
- niezapewnieniu właściwej widoczności znaków, przede wszystkim w wyniku przesłonięcia przez gałęzie drzew;
- niezachowaniu przepisowej odległości pomiędzy ustawionymi znakami.

Zdjęcie nr 5

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu



Źródło: Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu

Przykładowe nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły:

- W przypadku kontroli przeprowadzonej na drogach wojewódzkich kontrolerzy Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego ustalili, iż rozbieżności pomiędzy oznakowaniem znajdującym się w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu a faktycznym oznakowaniem na drodze (stwierdzono 16 takich przypadków) było spowodowane działalnością Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która po analizie zgłoszonych zmian przez wnioskodawcę w stałej organizacji ruchu przedkładała Dyrektorowi Departamentu Infrastruktury wnioski o jej zmianę. Po zatwierdzeniu przez Dyrektora pracownik nanosił zmiany w istniejącym projekcie bez opracowania nowego projektu organizacji ruchu.
- Kontrolerzy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzili w trakcie oględzin dwóch dróg wojewódzkich występowanie w pasie drogowym 13 znaków, które w projektach stałej organizacji ruchu oznaczono jako „znaki do usunięcia”.
- W trakcie oględzin dróg przeprowadzonych przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzono występowanie przejścia dla pieszych oznakowanego znakami D-6 na tle fluorescencyjnym z wyspą rozdzielającą pasy ruchu z azylem dla pieszych, oznakowaną znakami aktywnymi C-9 umieszczonymi na słupkach przeszkodowych. Budowę ww. wyspy wraz z umieszczeniem znaków D-6 na tle fluorescencyjnym zarekomendowała w dniu 20 marca 2012 r. Komisja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Marszałku Województwa Zachodniopomorskiego. W dniu oględzin organ zarządzający ruchem nie posiadał na przedmiotowym przejściu dla pieszych zatwierdzonej organizacji ruchu. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśnił, iż wobec powyższych zmian wystąpił do działającego w imieniu inwestora o wykonanie powykonawczego projektu organizacji ruchu, umożliwiającego formalne zatwierdzenie wprowadzonych zmian.
- Oględziny przeprowadzone przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego na jednej z dróg wojewódzkich wykazały oświetloną tablicę z napisem „Wypadki”, która nie została ujęta w projekcie organizacji ruchu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż znak ten został ustawiony przez wykonawcę na czas przebudowy drogi. Po zakończeniu robót Kierownik Rejonu, uznając powyższy znak jako poprawiający bezpieczeństwo, uznał za celowe pozostawienie go w danym miejscu.

Zdjęcie nr 6

Oznakowanie drogi poddanej oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie



Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

3.2.6. Inne ustalenia kontroli

1. Przedmiotem kontroli, w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego, była także prawidłowość zapewnienia właściwej organizacji ruchu na drogach, na których prowadzone były roboty. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zamówień na zajęcia pasa drogowego²⁰, zajmujący pas drogowy przed planowanym zajęciem pasa zobowiązany jest złożyć wniosek do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, do którego należy dołączyć m.in. zatwierdzony projekt organizacji ruchu (jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych). Zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, według art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej.

Przeprowadzone przez pracowników urzędów wojewódzkich oględziny dróg wykazały, że poza opisanymi poniżej przypadkami, wprowadzanie i usuwanie znaków w ramach czasowej organizacji ruchu w miejscach prowadzenia robót funkcjonowało prawidłowo. Wyniki kontroli wykazały, iż prowadzone prace remontowo-budowlane w pasach drogowych były prawidłowo oznakowane, zgodnie z zatwierdzonymi projektami czasowej organizacji ruchu, a w miejscach w których prace już zakończono, oznakowanie zostało usunięte²¹.

²⁰ Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

²¹ W przypadku ul. Pińczowskiej w Jędrzejowie według stanu na dzień przeprowadzenia oględzin nie usunięto tymczasowego oznakowania poziomego, co powinno zostać zrobione niezwłocznie po zakończeniu obowiązywania wyznaczonego objazdu związanego z budową obwodnicy Jędrzejowa. Natomiast na ul. Zygmuntowskiej w Kołobrzegu w dniu przeprowadzania oględzin, pomimo braku prowadzonych robót, widniał znak „A-14” ostrzegający przed miejscem na drodze, w którym prowadzone są takie roboty.

- Na odcinku drogi powiatowej numer 5100E od granicy miasta Strykowa do granicy powiatu zgierskiego w dniu oględzin prowadzono roboty budowlane, podczas gdy zgodnie z zatwierdzonym czasowym projektem organizacji ruchu wskazano termin jego obowiązywania na kwiecień oraz maj 2013 r. Organ zarządzający ruchem nie został poinformowany o kontynuowaniu robót budowlanych po terminie obowiązywania czasowej organizacji ruchu.
- W toku oględzin przeprowadzonych w Kartuzach na ul. Słonecznej stwierdzono, iż w ciągu drogi znajduje się nieoznakowany wyjazd z placu budowy. Charakter prowadzonych prac przyczynił się do dewastacji chodnika, a także znaczącego zabrudzenia jezdni – wskazana sytuacja może powodować pogorszenie warunków ruchu, w szczególności podczas opadów atmosferycznych. Dodatkowo w ciągu jezdni stwierdzono – na wysokości prowadzonej budowy – znaczące ubytki w jezdni (brak było oznakowania informującego o ubytkach). Do Starostwa nie wpłynął do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na czas prowadzenia robót.
- Na ul. Półkole w Żywcu w trakcie oględzin przeprowadzonych 25 lipca 2013 r. na skrzyżowaniu ul. Dworcowej z ul. Półkole bez ważnego projektu czasowej organizacji ruchu prowadzone były roboty polegające na odtworzeniu nawierzchni asfaltowej (projektu czasowej organizacji ruchu obowiązywał do 31 grudnia 2012 r.)

2. Szczególną uwagę kontrolerzy urzędów wojewódzkich zwrócili na oznakowanie miejsc uczęszczanych przez dzieci (przede wszystkim szkół i przedszkoli) lub bliskości takich miejsc. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych o miejscu takim musi ostrzegać znak „A-17”.

Zdjęcie nr 7

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku



Źródło: Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku

Analizie poddano także prawidłowość stosowania urządzeń zabezpieczających te miejsca, które stosuje się w celu wyeliminowania lub ograniczenia niebezpieczeństw, na jakie narażony jest pieszy korzystający z drogi i obiektów przy niej położonych. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków, przed obiektami, do których uczęszczają dzieci, nie dopuszcza się stosowania ogrodzeń łańcuchowych, lecz powinny być stosowane ogrodzenia segmentowe.

Niewielka skala stwierdzonych w ww. obszarach nieprawidłowości pozwala stwierdzić, iż sposób identyfikacji miejsc i lokalizacji szczególnie uczęszczanych przez dzieci, a także zapewnienia oznakowania służącego bezpieczeństwu funkcjonuje sprawnie. Zastrzeżenia kontrolerów urzędów wojewódzkich dotyczyły głównie:

- zlokalizowania niewystarczającej liczby barier ochronnych na wysokości znajdującej się na ul. 3 Maja w Kartuzach Specjalnej Szkoły Podstawowej. W skierowanym do Starosty Kartuskiego wystąpieniu pokontrolnym Wojewoda Pomorski podkreślił, iż bariery ochronne winny oddzielać ciąg pieszych od jezdni na całej długości wzdłuż szkoły, zapobiegając ewentualnemu wtargnięciu na jezdnię;
- konieczności zastosowania znaku „A-17” w obrębie zlokalizowanego przy ul. Żwirki i Wigury w Łapach boiska szkolnego „Orlik” oraz barier wygradzeniowych;
- nieumieszczenia na drodze powiatowej numer 2226W w okolicy Szkoły Podstawowej im. 7 Pułku Strzelców Lubelskich w Wiśniewie dwóch znaków „A-17”, którego istnienie zakładał projekt organizacji ruchu i których zastosowanie było zasadne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa dzieci;
- niezapewnienia widoczności znaku „A-17” znajdującego się w pobliżu Gimnazjum Nr 4 w Wołominie (znak był zasłonięty przez gałęzie drzew).

Zdjęcie nr 7

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie



Źródło: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

3. Kontrolerzy, oprócz lokalizacji miejsc uczęszczanych przez dzieci, zwrócili także uwagę na prawidłowość i celowość zastosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na pozostałych odcinkach dróg. Wyniki kontroli wykazały nieliczne przypadki nieprawidłowości w zakresie stosowania tego rodzaju urządzeń. W ocenie wojewodów zarówno zasadność lokalizacji poszczególnych rodzajów urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak też spełnianie warunków technicznych, poza opisanymi poniżej przypadkami, nie budziła zastrzeżeń.

W ocenie Wojewody Śląskiego w czterech poddanych oględzinom miejscach na terenie powiatu żywieckiego i tarnogórskiego istniały przesłanki do zastosowania dodatkowych i likwidacji istniejących urządzeń bezpieczeństwa w celu zwiększenia bezpieczeństwa. W związku z powyższym Wojewoda Śląski w wystąpieniu pokontrolnym zalecił Starostom:

- uruchomienie niedziałającej sygnalizacji ostrzegawczej na przejściu dla pieszych w rejonie skrzyżowania ul. Żywieckiej z drogą powiatową nr 1483S w miejscowości Wieprz;
- likwidację 3 nieczynnych sygnalizatorów sygnalizacji ostrzegawczej w rejonie skrzyżowania ul. Dworcowej z ul. Objazdową w Żywcu;
- przebudowanie skrzyżowania ul. Bytomskiej z ul. Słoneczników, zgodnie z zatwierdzonym projektem, który nie został wdrożony;
- oznaczenie drzewa znajdującego się w skrajni drogi na odcinku ul. Pyskowskiej – od pętli autobusowej, poprzez zastosowanie folii odblaskowej.

Na drodze numer 835 w województwie podkarpackim stwierdzono brak słupków prowadzących²² na odcinku około 30 km, pomimo że ich umieszczenie przewidywał zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu. Obowiązek stosowania słupków prowadzących na drogach wojewódzkich wynika z załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków.

Ponadto, oględziny drogi gminnej numer 158007N na terenie powiatu olsztyńskiego wykazały, że znak „A-11a”, ostrzegający przed progiem zwalniającym ustawiono na drodze, na której znajdują się tylko nieliczne fragmenty tego progów, co w rezultacie nie zwalniało ruchu, lecz mogło zagrażać bezpieczeństwu przejazdu pojazdów w tym miejscu.

4. Zastrzeżenia wojewodów co do realizacji przez organy zarządzające ruchem ustawowych zadań budził brak jednolitego podejścia w zakresie wywiązywania się większości skontrolowanych organów z obowiązku sporządzania analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, o których mowa w §2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, np.:

- analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jej efektywności pracownicy Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Żywcu wykonywali na bieżąco, na podstawie wniosków mieszkańców i różnych instytucji dotyczących sugerowanych zmian w istniejącej organizacji ruchu, na podstawie objazdów dróg powiatowych przez pracowników Wydziału Komunikacji oraz w ramach posiedzeń Powiatowego Zespołu Opiniującego Doradczego ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Wyniki objazdów oraz wnioski wyciągane na podstawie uwag mieszkańców i innych instytucji brane były pod uwagę przy zatwierdzaniu stałej organizacji ruchu dla danego miejsca. Analizy nie były sformalizowane, gdyż ich wyniki nie były udokumentowane;
- Starosta Miński nie przeprowadzał analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że organizacje ruchu są analizowane pod względem bezpieczeństwa i efektywności podczas analizy projektów stałych i czasowych organizacji ruchu przed ich zatwierdzeniem. Projekty, które nie zapewniają bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego nie były zatwierdzane;

²² Słupki prowadzące stosuje się w celu ułatwienia kierującym, szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych, orientacji co do szerokości drogi, jej przebiegu w planie oraz na łukach poziomych.

- na podstawie opracowanej przez Lubelski Urząd Wojewódzki metodyki do opracowania analizy i oceny organizacji ruchu analizy, o których mowa w ww. przepisie przeprowadzili zarówno Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie, jak i Starosta Łukowski. Analizy bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych przeprowadzane są corocznie przez Starostę w oparciu o karty zdarzeń drogowych udostępniane przez KKP w Łukowie. Analizy sporządzane były wyłącznie na podstawie wypadków (pomijane były kolizje), nie prowadzono natomiast analiz bezpieczeństwa ruchu na drogach gminnych;
- pracownicy Wydziału Dróg i Transportu Starostwa Powiatowego we Wrocławiu przeprowadzili analizę bezpieczeństwa na wybranych odcinkach dróg powiatowych za lata 2012 i 2013 (do 31 maja 2013 r.). W dokumencie brak było wskazania wybranych odcinków dróg. W piśmie wskazano również, iż pod uwagę wzięto wnioski mieszkańców, dotyczące poprawy bezpieczeństwa w zakresie spowolnienia ruchu, wyznaczenia nowych przejść dla pieszych, ustawienia luster, odnowienia oznakowania istniejącego oraz wykonania nowego oznakowania poziomego; uzupełnienia brakującego oznakowania poziomego oraz wymiany istniejącego. Do dokumentu nie dołączono wniosków, o których mowa powyżej. Z treści dokumentu nie wynikało również jakich lokalizacji miały dotyczyć przedmiotowe wnioski. Powyższa analiza bezpieczeństwa została sporządzona w formie odrębnego dokumentu za okres 2012–maj 2013;
- Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu był w posiadaniu opracowanego w styczniu 2011 r. przez Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu dokumentu pn. „Analiza istniejącej organizacji ruchu w Powiecie Kołobrzesckim”. Celem analizy było ustalenie prawidłowości organizacji ruchu występujących na drodze, ich cech charakterystycznych, przyczyn wypadków oraz prognozy i planowania ruchu w najbliższej przyszłości;
- Wydział Infrastruktury i Transportu Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie był w posiadaniu, opracowanego w grudniu 2011 roku przez Fundację Rozwoju Inżynierii Lądowej na zlecenie Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Szczecinie raportu pn. „Analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich w województwie zachodniopomorskim”. Celem opracowania była m.in. identyfikacja głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego i grup największego ryzyka, wskazanie najbardziej zagrożonych dróg wojewódzkich i ich odcinków, a także wskazanie najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg wojewódzkich. W raporcie scharakteryzowano także rodzaje, okoliczności, przyczyny i porę występowania wypadków drogowych. W okresie od grudnia 2011 roku do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych nie prowadzono podobnych analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Nie ulega wątpliwości, że analiza powinna polegać na wyodrębnieniu z całości badanego zjawiska poszczególnych elementów i określenia ich wpływu na kształtowanie się tego zjawiska, a zatem powinny z niej wynikać określone wnioski, w tym przypadku dotyczące istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego skuteczności. Prawidłowo dokonana analiza powinna umożliwić organom zarządzającym ruchem przede wszystkim określenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, identyfikację głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego i grup największego ryzyka, wskazanie najbardziej zagrożonych dróg i ich odcinków oraz identyfikację najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg. Wnioski wynikające z analiz wykorzystywane powinny być zatem do opracowywania zmian w organizacjach ruchu, wprowadzania zmian w infrastrukturze drogowej lub kierowania ich do policji celem zintensyfikowania nadzoru nad ruchem drogowym.

Nie można akceptować składanych w toku kontroli wyjaśnień wskazujących, iż analizą w rozumieniu przepisów rozporządzenia jest na przykład pozyskiwanie i gromadzenie danych statystycznych dotyczących wypadkowości na drogach, choć niewątpliwie może być to materiał przydatny do przeprowadzenia takiej analizy. Pomimo, iż przepisy rozporządzenia nie określają w jakiej formie analiza ma zostać sporządzona, przyjęć należy, iż opracowanie jej w formie pisemnej stanowi de facto jedyny dowód jej przeprowadzenia zgodnie ze wskazanym przepisem. Ponadto, sporządzona w formie pisemnej analiza umożliwi jej wykorzystanie w terminie późniejszym, a także porównanie efektów zakładanych do osiągnięcia z faktycznie uzyskanymi.

5. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli wykazały w czterech przypadkach²³ umieszczanie reklam w sposób utrudniający widoczność znaków²⁴.

6. Zgodnie z art. 21 ustawy PoRD organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym. Zmniejszenia prędkości dopuszczalnej można dokonać także poza obszarem zabudowanym, jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają. Podstawową kategorią znaków, którymi są wyrażane ustalenia dotyczące organizacji ruchu, są znaki zakazu. Za ich pomocą można między innymi zamknąć lub ograniczyć wjazd pojazdów, zabronić wykonywania określonych manewrów, a także ograniczyć lub zabronić zatrzymywania lub postoju pojazdów. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków, znaki zakazu jako ograniczające swobodę korzystania z dróg powinny być umieszczane po wnikliwej analizie skutków, jakie powodują dla uczestników ruchu.

Ograniczenie prędkości sygnalizuje znak „B-33”, który powinien być umieszczany tylko w tych przypadkach, gdy warunki drogowe, otoczenie drogi lub zastosowane oznakowanie ostrzegawcze i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą w niedostateczny sposób wskazywać kierującym na konieczność zmniejszenia prędkości. Znaku tego nie stosuje się, jeżeli kierujący w jednoznaczny, niebudzący wątpliwości sposób może ocenić geometrię drogi oraz jej stan techniczny.

Zdaniem kontrolerów urzędów wojewódzkich zasadność zastosowania ograniczeń prędkości dopuszczalnych, zarówno na obszarze zabudowanym jak i poza nim, w znacznej większości przypadków nie budziła zastrzeżeń. Były one wprowadzane przede wszystkim w miejscach, w których poruszali się piesi (w tym dzieci) oraz rowerzyści, a brak było chodników i ścieżek rowerowych, a także gdzie występowały łuki ograniczające widoczność w obrębach skrzyżowań i wjazdach na posesję oraz na dojazdach do przejazdów kolejowych. Uzasadnieniem stosowania ograniczeń był także zły stan nawierzchni dróg (np. występujące koleiny, spękania poprzeczne i podłużne oraz ubytki nawierzchni) oraz prowadzone prace remontowe.

Przykładowe ustalenia w powyższym zakresie zaprezentowane zostały poniżej:

- *Kontrola przeprowadzona przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wykazała, iż brak było zatwierdzonej organizacji ruchu na drodze gminnej Słabęcin – Sukowy, na której w ciągu okresu objętego kontrolą doszło do wypadku śmiertelnego i 9 kolizji. Jest to droga o nawierzchni bitumicznej o szerokości 3,5 m,*

²³ Dotyczy dróg na terenie Starostwa Wrocławskiego (3 przypadki) oraz Starostwa Mińskiego (1 przypadek).

²⁴ W przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zaproponowano zmianę części przepisów dotyczących trybu lokalizowania reklam w pasie drogowym. Ponadto, wskazano na konieczność penalizacji działań polegających na umieszczaniu tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne. Czyn taki ma stanowić wykroczenie podlegające karze ograniczenia wolności albo grzywny.

ze słabo utwardzonym poboczem, ostrym niewidocznym łukiem poziomym i sąsiadującymi z nią siedliskami, w tym gospodarstwami rolnymi. Mając na uwadze geometrię drogi, dopuszczona na niej maksymalna prędkość 90 km/h – w ocenie Kontrolerów – może stanowić przesłankę do powstania wypadku, szczególnie podczas wymijania lub omijania pojazdów, czy pokonywania mało widocznego zakrętu.

- W toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Żywieckim stwierdzono w dwóch miejscach na obszarze powiatu umieszczenie uzasadnionego ograniczenia prędkości jazdy. Ograniczenie znajdowało się w rejonie: skrzyżowania drogi 1483S z drogą 1453S w miejscowości Wieprz oraz skrzyżowania ul. Żywieckiej z drogą 1483S w miejscowości Wieprz. Przedstawiciel Starostwa nie był jednak w stanie podać dokładnej daty od kiedy zmniejszenia w rejonie ww. skrzyżowań obowiązują, a w Wydziale Komunikacji brak było dokumentacji w sprawie przedmiotowych ograniczeń prędkości.
- Oględziny dróg znajdujących się na terenie powiatu białostockiego wykazały, że:
 - na odcinku drogi numer 1535B w kilometrażu 7+100 zmniejszono znakiem B-33 dopuszczalną prędkość do 30 km/h. Znak ten zastosowano łącznie ze znakiem A-30 „inne niebezpieczeństwo” oraz tabliczką „Droga nie remontowana na odcinku 7 km”. Ograniczenie prędkości wprowadzono ze względu na zły stan techniczny nawierzchni bitumicznej. W ocenie kontrolujących stan techniczny drogi na odcinku w km 7+100 – 16+200 pozwalał na jazdę z prędkością do 60 km/h;
 - na odcinku drogi numer 2303B w kilometrażu 1+850 – 3+840 zmniejszono znakiem „B-33” dopuszczalną prędkość do 20 km/h (z tabliczką „przełomy”). W toku oględzin stwierdzono, iż występujące oznakowanie było nieaktualne, gdyż remont drogi został zakończony;
 - na drodze numer 1418B w miejscowościach Woroszyły oraz Wólka Przedmieście ustawione są 2 znaki „B-33” z ograniczeniem prędkości do 30 km/h, przy czym przedstawiciel organu zarządzającego ruchem wyjaśnił, iż znaki w tym przypadku „zostały ustawione nielegalnie”.
- Analiza danych przeprowadzona przez kontrolerów Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku dotycząca przyczyn zdarzeń drogowych na ul. Chmielńskiej w Kartuzach nie wykazała, aby doszło do nich w wyniku nieprawidłowości w organizacji ruchu. Jednakże biorąc pod uwagę charakter otoczenia, w którym znajduje się ta ulica (tj. zabudowa o charakterze mieszkalnym z wyznaczonymi wjazdami oraz wyjazdami z terenów posesji generująca ruch niechronionych uczestników ruchu drogowego lub zlokalizowanych w ciągu ulicy obiektów o charakterze usługowym), zasadnym wydaje się wprowadzenie elementów uspokojenia ruchu drogowego, np. strefy ograniczonej prędkości (30–40 km/h) lub strefy skrzyżowań równorzędnych.
- W wyniku oględzin dróg na terenie Starostwa Mińskiego ustalono, że w przypadku trzech odcinków dróg zastosowano ograniczenie prędkości do 40 km/h za pomocą znaków „B-33”, a zastosowanie ww. znaków nie zostało poprzedzone analizami ich wpływu na efektywność ruchu i jego bezpieczeństwo.

4.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą na poziomie powiatu, danych dotyczących kierowników jednostek skontrolowanych oraz urzędów wojewódzkich, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Urząd przeprowadzający kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Wiesław Puszczyński	Starosta Białostocki	Podlaski UW	P (n)
2.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu ²⁵	Tadeusz Majewski	Starosta Inowrocławski	Kujawsko-Pomorski UW	P (n)
3.	Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie	Edmund Kaczmarek	Starosta Jędrzejowski	Świętokrzyski UW	Ocena podzielona ²⁶
4.	Starostwo Powiatowe w Kartuzach	Janina Kwiecień	Starosta Kartuski	Pomorski UW	N
5.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski	Starosta Kołobrzegi	Zachodniopomorski UW	P (n)
6.	Starostwo Powiatowe w Krakowie ²⁷	Józef Krzyworzeka	Starosta Krakowski	Małopolski UW	P (n)
7.	Starostwo Powiatowe w Łukowie	Janusz Kozioł	Starosta Łukowski	Lubelski UW	P (z)
8.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Antoni Jan Tarczyński	Starosta Miński	Mazowiecki UW	Ocena podzielona ²⁸
9.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie ²⁹	Mirosław Pampuch	Starosta Olsztyński	Warmińsko-Mazurski UW	N
10.	Starostwo Powiatowe w Opolu	Henryk Łakwa	Starosta Opolski	Opolski UW	P (n)
11.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu ³⁰	Jan Grabkowski	Starosta Poznański	Wielkopolski UW	P (u)
12.	Starostwo Powiatowe w Rzeszowie	Józef Jodłowski	Starosta Rzeszowski	Podkarpacki UW	P (n, u)
13.	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Lucyna Ekkert	Starosta Tarnogórski	Śląski UW	P (n)
14.	Starostwo Powiatowe we Wrocławiu	Roman Potocki	Starosta Wrocławski	Dolnośląski UW	N
15.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Krzysztof Kozanecki	Starosta Zgierski	Łódzki UW	P (n)
16.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Ireneusz Plechan	Starosta Zielonogórski	Lubuski UW	P
17.	Starostwo Powiatowe w Żywcu	Andrzej Zieliński	Starosta Żywiecki	Śląski UW	P (n)

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (n) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, P(u) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, P (n,u) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, P (z) – ocena pozytywna z zastrzeżeniami, N – ocena negatywna

²⁵ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Inowrocławiu.

²⁶ Realizacja przez Starostę Jędrzejowskiego zadań z zakresu zarządzania ruchem oceniona została następująco: w zakresie dokumentacji – P, oznakowania dróg, na których w latach 2011–2012 doszło do największej liczby wypadków i kolizji, a także w zakresie przeprowadzania kontroli oraz zatwierdzania organizacji ruchu – N.

²⁷ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatu Krakowskiego.

²⁸ Realizacja przez Starostę Mińskiego zadań z zakresu zarządzania ruchem oceniona została następująco: tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu – P (n), weryfikacja kompletności projektów organizacji ruchu przed ich zatwierdzeniem – N.

²⁹ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Powiatowej Służbie Drogowej w Olsztynie.

³⁰ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Poznaniu.

4.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą na poziomie województwa, danych dotyczących kierowników jednostek skontrolowanych oraz urzędów wojewódzkich, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Urząd przeprowadzający kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	Marszałek Województwa Dolnośląskiego	Dolnośląski UW	N
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Kujawsko-Pomorski UW	P (n)
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego ³¹	Krzysztof Hetman	Marszałek Województwa Lubelskiego	Lubelski UW	P
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Polak	Marszałek Województwa Lubuskiego	Lubuski UW	P
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień	Marszałek Województwa Łódzkiego	Łódzki UW	P (n)
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ³²	Marek Sowa	Marszałek Województwa Małopolskiego	Małopolski UW	P
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek Województwa Mazowieckiego	Mazowiecki UW	Ocena pod zestawieniem
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła	Marszałek Województwa Opolskiego	Opolski UW	P (n)
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Podkarpacki IW	P (u)
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jarosław Dworzański	Marszałek Województwa Podlaskiego	Podlaski UW	P (u)
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk	Marszałek Województwa Pomorskiego	Pomorski UW	P (n)
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	Świętokrzyski UW	P (u)
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego ³³	Jacek Protas	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Warmińsko-Mazurski UW	P (n)
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego ³⁴	Marek Woźniak	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	Wielkopolski UW	P (u)
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego	Zachodniopomorski UW	P (n)

Realizację przez Marszałka Województwa Mazowieckiego zadań w zakresie zarządzania ruchem w zakresie:

- dysponowania zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu dla odcinków dróg poddanych kontroli, przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – oceniono pozytywnie,
- przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu o charakterze stałym – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami

Ponadto, mając na uwadze wyniki przeprowadzonych oględzin, oznakowanie wybranych odcinków dróg w zakresie:

- zgodności z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem, pomimo sporadycznych nieprawidłowości – oceniono pozytywnie,
- czytelności i widoczności oraz zgodności z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

³¹ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Lublinie.

³² Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Krakowie.

³³ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

³⁴ Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Wielkopolskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Poznaniu.

4.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Infrastruktury i Rozwoju
10. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Komendant Główny Policji



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 07 kwietnia 2014 r.

DK-II-0911-14/MB/2014

Pan

Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

W związku z pismem Pana Prezesa KPB-401-002/2013 z dnia 24 marca br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola zarządzania ruchem na drogach powiatowych, gminnych i wojewódzkich wykazała szereg uchybień, w szczególności dotyczących niewłaściwego wykonywania działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach – realizowanych przez organ zarządzający ruchem. Stwierdzono, że organy zarządzające ruchem na drogach wojewódzkich (marszałkowie województw), powiatowych i gminnych (starostowie) wykonywały niewłaściwie lub w ogóle nie wykonywały ustawowych obowiązków zarządzania ruchem nałożonych przepisami art. 10 ust. 4-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.) oraz przepisami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

Podstawową przesłanką utrudniającą w ocenie NIK prawidłową realizację zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach jest brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, spowodowany tym, że przepisy przywołanego *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* ograniczają obowiązek ich sporządzania tylko w odniesieniu do dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu. W ocenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stwierdzenie takie nie znajduje uzasadnienia.

Zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu – na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej *ustawy o drogach publicznych* – przepisami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom* (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Z informacji ogólnych zawartych w „Objaśnieniach do Działu VIII Szczegółowe dane techniczne odcinka drogi” załącznika nr 1 do wyżej wymienionego *rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r.* wynika

jednoznacznie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi. Przywołane wyżej przepisy zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W odniesieniu do uwag i wniosków prezentowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian, przede wszystkim w obowiązujących przepisach (pkt. 2.3), należy stwierdzić, że obecne obowiązujące przepisy nie dają przyzwolenia i usprawiedliwienia dla marszałków województw oraz starostów, jako organów zarządzających ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, dla niewłaściwej realizacji lub braku wykonywania obowiązków ustawowych. Z uwagi na fakt, iż zakres przedmiotowy uwag końcowych i wniosków NIK jest bardzo szeroki, uprzejmie informuje, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przeprowadzi analizę obowiązujących przepisów oraz rozważy potrzebę ewentualnych zmian, zarówno w przepisach *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, jak i *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*.

Z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Zbigniew Rybaś
SEKRETARZ STANU



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB-401-002/2013

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczącego informacji o wynikach kontroli „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju przedstawionego do informacji oraz podtrzymuje wniosek dotyczący konieczności zmiany w obowiązujących przepisach, poprzez kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu.

Minister Infrastruktury i Rozwoju wskazał w stanowisku, iż nie znajduje uzasadnienia zamieszczone w informacji stwierdzenie, zgodnie z którym przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*¹ obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu ograniczają do dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu. Uzasadniając swoje stanowisko Minister Infrastruktury i Rozwoju powołał się na przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*². W ocenie Ministra, z treści załącznika nr 1³ do ww. rozporządzenia wynika jednoznacznie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi, co zdaniem Ministra przesądza o nałożeniu na zarządców dróg obowiązku posiadania zatwierdzonych organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W ocenie NIK, Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonał błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r. Podkreślić należy, iż rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w *ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*⁴ i reguluje wyłącznie kwestie dotyczące: sposobu numeracji dróg publicznych, zakresu i treści prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a także treści i sposobu prowadzenia rejestru numerów nadanych drogom oraz rejestru jednolitych numerów inwentarowych nadanych obiektom mostowym i tunelom, nakładając stosowne obowiązki w tym zakresie.

Nieprawidłową jest zatem taka interpretacja treści rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., zgodnie z którą wskazanie, iż zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi, wyznacza de facto obowiązek jego sporządzenia. Rozporządzenie w celu prawidłowego wypełnienia książki drogi wyłącznie odsyła do projektów organizacji ruchu już sporządzonych, nie nakładając żadnych obowiązków w zakresie ich opracowania, bowiem taka sytuacja mogłaby doprowadzić do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej. Zastosowanie tak rozszerzającej wykładni przepisów w tym obszarze mogłoby doprowadzić także do uznania, iż obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu np. dla wszystkich dróg gminnych wynika z *art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy*

¹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

² Dz. U. Nr 67, poz. 582

³ Książka drogi; Objaśnienia do Działu VIII – Szczegółowe dane techniczne odcinka drogi

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należą sprawy dotyczące m.in. organizacji ruchu drogowego, co byłoby oczywiście stwierdzeniem nieuprawnionym.

Realizowanie zadań dotyczących m.in. sporządzania projektów organizacji ruchu i przedstawiania ich do zatwierdzenia mieści się w katalogu działań z zakresu zarządzania ruchem. Zostały one szczegółowo przedstawione w ww. rozporządzeniu z 23 września 2003 r., wydanym zgodnie z delegacją zamieszczoną w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶ i stanowią obecnie wyłączną podstawę oceny prawidłowości wykonywania zadań w tym zakresie. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko, iż aktualnie obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu dotyczy jedynie dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu.

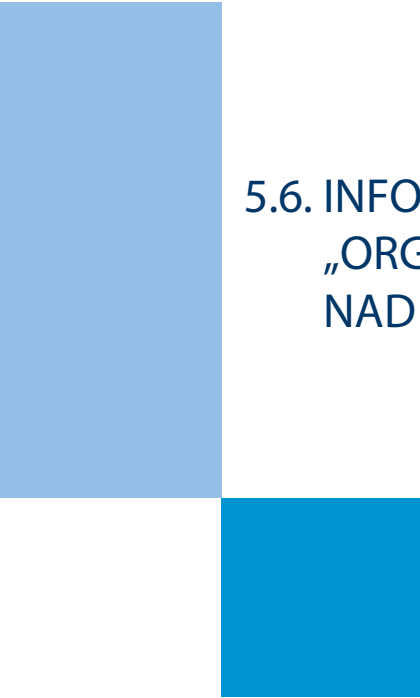
Podkreślić także należy, iż na konieczność uregulowania kwestii organizacji ruchu na drogach samorządowych, na których nie obowiązują zatwierdzone projekty organizacji ruchu, zwracali również uwagę Wojewodowie, którzy na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzili kontrole oznakowania dróg samorządowych.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, NIK podtrzymuje wniosek o dokonanie zmian w obowiązujących przepisach, poprzez kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.



5.6. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „ORGANIZACJA I NADZÓR NAD RUCHEM DROGOWYM”



KIN-4101-03/2013
Nr ewid. 19/2014/P/13/078/KIN

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA I NADZÓR NAD RUCHEM DROGOWYM

MISJA

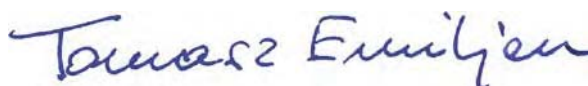
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa


Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12.05.14N

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	10
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	13
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie.....	13
2.2. Uwagi i wnioski.....	18
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI.....	22
3.1. Sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym.....	22
3.1.1. Realizacja zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych.....	22
3.1.2. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych oraz drogach wewnętrznych.....	24
3.2. Przygotowanie administracji drogowej i organów zarządzających ruchem drogowym do wykonywania zadań związanych z organizacją ruchu.....	27
3.2.1. Przekazywanie zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg.....	27
3.2.2. Uregulowania wewnętrzne.....	29
3.2.3. Kwalifikacje pracowników wykonujących zadania organów zarządzających ruchem.....	30
3.3. Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg oraz ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.....	32
3.3.1. Prowadzenie ewidencji dróg.....	32
3.3.2. Ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu.....	35
3.4. Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie oznakowania dróg.....	36
3.4.1. Zatwierdzanie organizacji ruchu.....	36
3.4.2. Kontrola wykonywania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu.....	39
3.4.3. Kontrola prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.....	41
3.5. Wprowadzanie przez zarządców dróg zatwierdzonej organizacji ruchu.....	43
3.5.1. Prawidłowość stosowania znaków drogowych.....	43
3.5.2. Dostosowanie oznakowania dróg do stanu wymaganego przepisami.....	44
3.5.3. Realizacja zadań w zakresie wykonywania objazdów dróg, sytuowania reklam w pasie drogowym oraz utrzymania zieleni przydrożnej.....	46
3.5.4. Wykonywanie na podstawie prawa budowlanego okresowych kontroli dróg – rocznych i pięcioletnich.....	48

Spis treści

3.6. Wykonywanie zadań dotyczących bezpieczeństwa i efektywności ruchu na drogach	52
3.6.1. Analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu	52
3.6.2. Wykonywanie robót w pasie drogowym	54
3.6.3. Przeprowadzanie badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu.....	57
3.6.4. Zatwierdzona organizacja ruchu na drogach.....	58
3.6.5. Pomiary ruchu.....	61
3.7. Kontrola wewnętrzna i zarządcza działań związanych z organizacją ruchu drogowego.....	61
3.8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	62
4. INFORMACJE DODATKOWE	64
4.1. Przygotowanie kontroli	64
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	64
5. ZAŁĄCZNIKI	68
5.1. Analiza stanu prawnego	68
5.2. Podstawy prawne przekazywania przez zarządców dróg i organy zarządzające ruchem ich kompetencji ustawowych i udzielania upoważnień do realizacji zadań w tym zakresie.....	82
5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	84
5.4. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	86
5.5. Źródła danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji	91
5.6. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	92
5.7. Zasadnicze ustalenia kontroli oraz oceny skontrolowanej działalności, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych	93
5.8. Charakterystyczne przykłady nieprawidłowości ustalone podczas oględzin dróg	99
5.9. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	104
5.10. Bibliografia.....	106
5.11. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	107

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- Budowa drogi** wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę;
- Droga** budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych), wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- Droga publiczna** droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach;
- Inżynieria ruchu drogowego** dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem);
- Jezdnia** część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów;
- Kilometraż (pikietaż)** odległość danego miejsca na drodze od początku tej drogi;
- Kolizja** zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne;
- Organizacja ruchu** mająca wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów;
- Oznakowanie dróg** znaki drogowe, sygnalizacje oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego;
- Pas drogowy** wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;
- Pas ruchu** każdy z podłużnych pasów jezdni wystarczający do ruchu jednego rzędu pojazdów wielośladowych, oznaczony lub nieoznaczony znakami drogowymi;

Projekt organizacji ruchu	dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem;
Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego;
Reklama	nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę;
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji – w systemie rejestrowane są wszystkie zdarzenia drogowe zaistniałe na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania zgłoszone Policji, które pociągnęły za sobą ofiary w ludziach (wypadki drogowe) bądź wyłącznie straty materialne (kolizje drogowe). Dane do systemu wprowadzane są na podstawie karty zdarzenia drogowego;
System referencyjny	tworzący sieć drogową zbiór pomierzonych pod względem długości odcinków drogowych (odcinków referencyjnych), których początki i końce stanowią punkty referencyjne;
Szczególnie zagrożeni uczestnicy ruchu drogowego	niezmotoryzowani uczestnicy ruchu drogowego, w szczególności piesi i rowerzyści, a także motocykliści oraz osoby niepełnosprawne lub osoby o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej;
Uczestnik ruchu drogowego	pieszy, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze;
Ulica	droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe;
Urządzenia bezpieczeństwa ruchu	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych;
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej;
Węzeł	krzyżowanie się lub połączenie dróg na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy;

- Wójt** również burmistrz i prezydent miasta (art. 11 a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym);
- Wypadek drogowy** zdarzenie drogowe, którego skutkiem było zranienie bądź śmierć człowieka, w tym także sprawcy wypadku, bez względu na sposób zakończenia spraw;
- Zarząd drogi** jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca;
- Zarządca drogi** organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg;
- Zarządzanie ruchem** ogół podejmowanych czynności organizacyjno-technicznych, takich jak: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji, nadzór nad zgodnością tej organizacji z zatwierdzonym projektem oraz nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, a także nadzór nad zarządzaniem ruchem, organami zarządzającymi ruchem (zarządcami ruchu) są: Generalny Dyrektor DKiA, marszałkowie województw, starostowie oraz prezydenci miast (na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, w wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych);
- Zieleń przydrożna** roślinność umieszczona w pasie drogowym, mająca na celu np. ochronę użytkowników drogi przed oślepieniem, ochronę drogi przed zaśmiecaniem, ochronę przyległego terenu przed hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

Stosowane w Informacji skróty

- rozporządzenie o ewidencji dróg** Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
- rozporządzenie o warunkach technicznych dla znaków** Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
- rozporządzenie o zarządzaniu ruchem** Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

- rozporządzenie o znakach** Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
- rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach** Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
- ustawa o drogach** Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
- ustawa o NIK** Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
- ustawa Pord** Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
- ustawa Prawo budowlane** Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
- DSDiK** Dolnośląska Służba Dróg i Kolei (zarząd dróg wojewódzkich).
- GDDKiA** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.
- Generalny Dyrektor DKiA** Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.
- MTBiGM** Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
- MZD** Miejski Zarząd Dróg (stosowany w odniesieniu do zarządów w Ostrowie Wlkp. oraz w Rzeszowie)
- MZDW** Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich.
- MZUiM** Miejski Zarząd Ulic i Mostów (stosowany w odniesieniu do zarządu w Katowicach oraz w Tarnowskich Górach).
- PZD** Powiatowy Zarząd Dróg (stosowany w odniesieniu do zarządu w Ostrowie Wielkopolskim).
- PZDW** Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich.
- UW** urząd wojewódzki.

WZDW Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich.

ZDiT Zarząd Dróg i Transportu (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich w Łodzi).

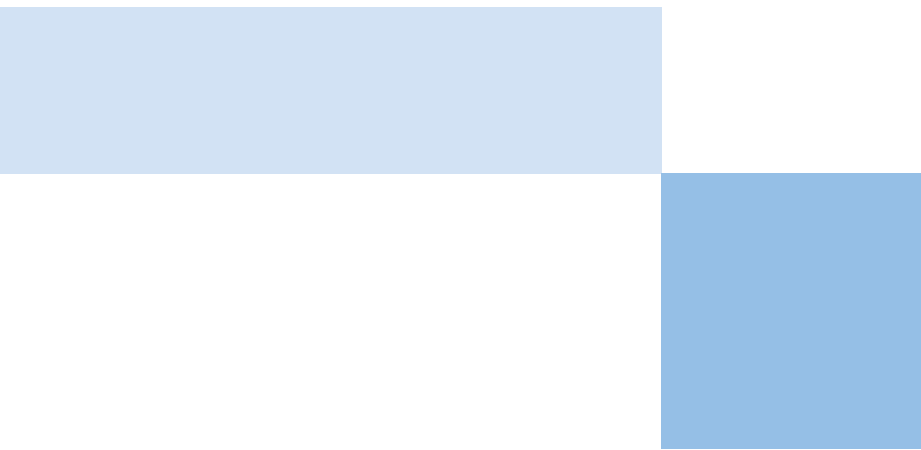
ZDiUM Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich we Wrocławiu).

ZDKiUM Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich w Wałbrzychu).

ZDM Zarząd Dróg Miejskich (stosowany w odniesieniu do zarządów w Poznaniu i Warszawie).

ZDP Zarząd Dróg Powiatowych (stosowany w odniesieniu do zarządów w Stalowej Woli, Tarnowskich Górach i w Tomaszowie Mazowieckim).

ZDW Zarząd Dróg Wojewódzkich (stosowany w odniesienie do zarządów w Katowicach i Łodzi).



Dane identyfikacyjne kontroli

Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym (P/13/078).

Ogólne tło badanej problematyki

Organizacja ruchu drogowego jest jednym z podstawowych elementów kształtujących bezpieczeństwo na drogach publicznych. Zadania w omawianym zakresie wykonują zarządcy dróg oraz organy zarządzające ruchem drogowym. Zarządcy dróg¹ realizują organizację ruchu poprzez wykonywanie zadań technicznych polegających na umieszczaniu i utrzymywaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działania te przeprowadzane są na podstawie projektów organizacji ruchu zatwierdzanych przez organ zarządzający ruchem. Projekt organizacji ruchu stanowi podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg i powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony dla każdej drogi publicznej. Nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym sprawuje Minister Infrastruktury i Rozwoju (dla dróg krajowych) oraz wojewodowie (dla dróg samorządowych).

Istotnym mankamentem polskich dróg jest ich złe oznakowanie². Usytuowano na nich zbyt dużą liczbę znaków drogowych, które nierzadko wzajemnie się wykluczają. Ponadto znaki nie są aktualizowane, często źle ustawione, nieczytelne, giną w natłoku reklam i innej nieskoordynowanej informacji. Istotną rolę w celu przeciwdziałania tym niekorzystnym zjawiskom powinny spełniać działania podejmowane przez właściwe organy zarządzające ruchem, głównie w dużych miastach przez tzw. inżynierów ruchu.

Zła organizacja ruchu w przypadku wykonywania remontów i modernizacji dróg, źle wyznaczone objazdy i złe oznakowanie robót drogowych, pogłębiają negatywne skutki korzystania z dróg, jakim są przede wszystkim utrudnienia w postaci narastających korków drogowych. W rankingu na najbardziej zatłoczone miasto w Europie, po Brukseli, czołowe miejsca zajmują Warszawa, Wrocław, Poznań i Kraków. W wyniku badań przeprowadzonych w siedmiu największych miastach w Polsce, eksperci oszacowali, że pracujący w tych miastach tracili w korkach ok. 16 mln zł dziennie, a szacunkowe straty dla gospodarki zamknęły się kwotą prawie 3,7 mld zł³.

Organizacja ruchu drogowego ma ścisły związek z bezpieczeństwem użytkowników ruchu drogowego. Spośród krajów Unii Europejskiej, w Polsce w wypadkach drogowych ginie najwięcej osób. W 2013 r. wskaźnik śmiertelności w Polsce (liczba ofiar w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców) wyniósł 87 i przewyższał średnią europejską o ok. 60%⁴.

Stosowanie organizacji ruchu w stopniu umożliwiającym bezpieczne korzystanie z dróg, jest przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej. Świadczy o tym treść skarg i sugestii, które napływały do Najwyższej izby Kontroli, zwłaszcza w okresie po poważnych w skutkach wypadkach drogowych. Stanowiły one istotną przesłankę w podjęciu przez NIK decyzji w sprawie przeprowadzenia niniejszej kontroli.

¹ Bądź utworzone w celu wykonywania zadań zarządcy – zarządy dróg.

² Źródło: „Złe oznakowanie dróg jest przyczyną co szóstego wypadku”, Jerzy Gruszczyński, miesięcznik Forum Samorządowe. Jerzy Gruszczyński – specjalista ds. komunikacji wizualnej, wykładowca Kursu Audytu BRD prowadzonego przez Katedrę Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu na Politechnice Krakowskiej.

³ Por. Raport o korkach w 7 największych miastach Polski, Deloitte, marzec 2012 r.

⁴ Wg danych TISPOL (European Traffic Police Network) – międzynarodowego stowarzyszenia zrzeszającego policje ruchu drogowego z ponad 20 krajów Europy. Polska Policja w strukturach TISPOL jest od 2006 r. (www.tispol.org).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działalności w latach 2011–2013 (I półrocze) organów zarządzających i nadzorujących ruch drogowy oraz zarządców dróg publicznych, pod względem prawidłowości wykonywania obowiązków określonych przepisami prawa, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na poprawę organizacji ruchu i bezpieczeństwa na drogach.

W szczególności ocenie poddano działalność wymienionych podmiotów, w takim zakresie jak:

- 1) przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z wykonywaną funkcją, tj. zarządu drogi, organu zarządzającego ruchem lub nadzorującego zarządzanie.
- 2) realizacja zadań przez zarządców (zarządy) dróg, wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu, w tym:
 - prawidłowość stosowania i utrzymywania w należyтым stanie technicznym znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, pod względem ich wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.
- 3) wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem w zakresie:
 - rozpatrywania projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu,
 - zatwierdzania organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów oraz przekazywanie tych dokumentów do realizacji,
 - opracowywania (lub zlecania do opracowania) projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu,
 - prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- 4) realizacja obowiązków przez organy nadzorujące zarządzanie ruchem, tj.:
 - dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
 - rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, z uwzględnieniem interesu ogólnospołecznego oraz konieczności zapewnienia ruchu tranzytowego.
- 5) koordynowanie robót (w tym niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi) wykonywanych w pasie drogowym.

Organizacja kontroli

Kontrola – planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy własnej NIK, została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ (w MTBiGM, GDDKiA oraz urzędach wojewódzkich). W pozostałych jednostkach (tj. w urzędach marszałkowskich, urzędach miast, starostwach powiatowych oraz zarządach dróg) z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, na podstawie przepisu art. 5 ust. 2 wymienionej ustawy.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole przedstawiono w zał. nr 5.6.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w okresie od 27 maja do 30 października 2013 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne – uwzględniające rozstrzygnięcia podjęte przez Komisję Rozstrzygającą, która rozpatrywała zgłoszone zastrzeżenia – zostało przekazane adresatowi (tj. Staroście Pruszkowskiemu) w dniu 13 stycznia 2014 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).

Kontrola niniejsza była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. W ramach tego projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła następujące kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym,
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym,
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”,
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego,
- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych,
- D/13/504 – Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych,
- D/13/508 – Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁶ system zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym⁷ działał niesprawnie⁸. Ustanowione zostały wprawdzie regulacje prawne oraz rozwiązania organizacyjne, dające podstawę do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem, to jednakże system nie umożliwiał wykrywania istotnych błędów popełnianych w trakcie jego funkcjonowania. Nie działały bowiem mechanizmy kontrolne, zarówno na etapie wdrażania organizacji ruchu, jak i sprawowania nadzoru w szczególności przez administrację rządową. Wyniki kontroli wskazują wręcz na konieczność sanacji kondycji tej administracji zajmującej się różnymi sprawami nadzoru nad ruchem drogowym. W rezultacie zasygnalizowanego stanu zarówno zarządcy dróg, jak i organy zarządzające ruchem oraz organy sprawujące nadzór, nie podejmowały skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom, takim w szczególności, jak zatłoczenie ulic i brak płynności jazdy (tzw. efekt kongestii) oraz zagrożenie wypadkami⁹.

Sytuacja ta była z jednej strony wynikiem nierzetelnego realizowania zadań przez podmioty zarządzające drogami i ruchem drogowym, zaś z drugiej strony niewykonywaniem ustawowego nadzoru nad tymi podmiotami przez organy administracji rządowej. Dwie najczęściej powtarzające się nieprawidłowości występujące w poszczególnych grupach skontrolowanych podmiotów, tj.:

1) *u zarządców dróg polegały na:*

- nieprawidłowym oznakowaniu dróg (brak wymaganego oznakowania oraz zniszczone i nieczytelne znaki), a także na nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli oznakowania, pod względem jego wpływu na płynność ruchu oraz stan bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- niezapewnieniu dla wszystkich dróg (dla których to jest wymagane) tzw. projektów organizacji ruchu, tj. dokumentów stanowiących podstawę do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem i jego bezpieczeństwa oraz w przypadku posiadania niniejszych dokumentów organizowaniu ruchu niezgodnie z ich postanowieniami;

2) *u organów zarządzających ruchem polegały na:*

- nieprzeprowadzaniu kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- zatwierdzaniu organizacji ruchu, pomimo iż przedkładana dokumentacja nie spełniała wymagań określonych w przepisach,

3) *u organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem polegały na:*

- niedokonywaniu oceny organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa,
- niepodejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna albo ocena opisowa.

⁷ W szczególności na drogach samorządowych, które stanowią 95% długości dróg publicznych.

⁸ System zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym – pojęcie odnoszące się do organizacji transportu na danym obszarze. System zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym można zdefiniować, jako uporządkowany i skoordynowany zespół działań, którego celem jest zorganizowanie i wdrożenie przedsięwzięć dot. użytkowania dróg, mających na celu zabezpieczenie i poprawę stanu płynności oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁹ Liczba wypadków drogowych oraz ofiar śmiertelnych pomimo jej systematycznego spadku utrzymuje się w Polsce na wysokim poziomie, zaś wskaźnik ciężkości wypadków (87 w 2013 r.) – wyrażony w liczbie ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców, jest jednym z najwyższych w Europie.

Sprawność systemu organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym, w szczególności w zakresie wykrywania i usuwania nieprawidłowości, osłabiana była również w wyniku:

- niejednoznaczności uregulowań prawnych w zakresie sporządzania dokumentacji pn. zatwierdzony projekt organizacji ruchu drogowego (żaden bowiem z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, nie nakazuje jednoznacznie zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu dla wszystkich dróg, którymi zarządzają – w szczególności dla dróg wybudowanych przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia).
- braku jasnej odpowiedzialności za zarządzanie ruchem drogowym na drogach samorządowych¹⁰, wskutek wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem przez nieuprawnione jednostki lub łączenia obowiązków tego organu z funkcją zarządu drogi. Wskutek tej sytuacji powstały trudności w ustaleniu odpowiedzialności za zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym również za stan bezpieczeństwa ruchu.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące nieprawidłowości ustalone w toku kontroli:

2.1.1. Z 20 skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym 6 w sposób nieuprawniony przekazało swoje obowiązki zarządom dróg.

Kompetencje organu zarządzającego ruchem drogowym, ze względu na brak podstaw prawnych, nie mogą być przekazane zarządowi drogi zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i zarządców dróg¹¹. W następstwie tego stanu nastąpiło łączenie w tej samej jednostce organizacyjnej kompetencji organu zarządzającego drogami i organu zarządzającego ruchem drogowym¹². Stan ten prowadził do rozmycia odpowiedzialności w zakresie zarządzania ruchem na tych drogach (str. 27-29).

2.1.2. W 16 jednostkach (80%) pełniących funkcję organu zarządzającego ruchem drogowym, przygotowanie kadrowe było nieadekwatne do zakresu wykonywanych zadań.

Zadania w zakresie weryfikacji przedkładanych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, sporządzania analiz organizacji ruchu oraz przeprowadzania kontroli organizacji ruchu nałożono na osoby o przygotowaniu niezwiązanym z inżynierią ruchu. Osobom tym nie zapewniono możliwości podnoszenia kwalifikacji w ramach specjalistycznych szkoleń. Brak wystarczających kwalifikacji w znacznym stopniu przyczynił się do powstania nieprawidłowości polegających na zatwierdzaniu projektów niespełniających wymagań, zawierających błędy a także skutkowałam nierzetelnym sprawowaniem nadzoru nad organizacją ruchu, w tym odstąpieniem od kontroli zarządców dróg w zakresie zgodności oznakowania na drogach z zatwierdzoną organizacją ruchu (str. 30-32).

2.1.3. W 16 (80%) organach zarządzających ruchem drogowym nieprawidłowo prowadzono ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, wymaganą przepisem § 9 ust. 2

¹⁰ Oraz w miastach na prawach powiatu – na drogach krajowych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych).

¹¹ Przepisy art. 10 ust. 3-6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, określające organy zarządzające ruchem na drogach, nie zawierają upoważnienia do przekazania kompetencji w obszarze zarządzania ruchem innym organom lub jednostkom organizacyjnym. Natomiast sejmik województwa, rada powiatu lub rada gminy, jako organy nie mające kompetencji w zakresie zarządzania ruchem, nie są uprawnione do ich przekazywania zarządom dróg utworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Działanie takie nie leży również w zakresie uprawnień zarządców dróg, którzy mogą powierzyć zarządom dróg jedynie sprawy określone w przepisach ustawy o drogach publicznych.

¹² Przepisy w dwóch przypadkach przewidują sytuacje, kiedy ten sam organ jest zarówno zarządzającym ruchem drogowym jak i zarządzającym drogami. Dotyczy to prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 10 ust. 6 ustawy Pord i art. 19 ust. 5 ustawy o drogach) jak również Generalnego Dyrektora DKiA (art. 10 ust. 3 ustawy Pord i art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach).

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³ (zwanego dalej rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem).

Prowadzone dokumenty nie pozwalały na jednoznaczne określenie, czy i kiedy organizacje ruchu wynikające z zatwierdzonych projektów zostały wdrożone oraz czy i kiedy przywrócono poprzednią stałą organizację ruchu. Organy zarządzające ruchem drogowym, wskutek nierzetelnie prowadzonej ewidencji, nie zapewniły sobie możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym zatwierdzoną organizacją ruchu, a ponadto – w uzasadnionych przypadkach, realizacji obowiązku informowania właściwego zarządcy (zarządu) drogi o utracie ważności tej organizacji, jaki nakłada na niego § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (str. 35-36).

2.1.4. W 14 (70%) organach zarządzających ruchem zatwierdzano projekty organizacji ruchu, pomimo że były one niekompletne i nie zawierały wszystkich dokumentów określonych w § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Nie zawierały w szczególności wymaganych opinii oraz informacji niezbędnych do rzetelnej oceny zasadności wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Powyższe nieprawidłowości stanowiły jedną z podstawowych przyczyn błędnej organizacji ruchu na drogach, ujawnianej podczas przeprowadzonych w toku kontroli oględzin oznakowania dróg (str. 36-38).

2.1.5. Organy zarządzające ruchem drogowym nie realizowały lub realizowały nierzetelnie obowiązek określony w § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, polegający na przeprowadzaniu w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu.

Kontrole w tym zakresie na wszystkich zarządzanych drogach przeprowadzały tylko 2 organy zarządzające ruchem drogowym, natomiast ośmiu w ogóle nie realizowało tego obowiązku (str. 39-41).

2.1.6. Organy zarządzające ruchem drogowym nie realizowały lub realizowały nierzetelnie obowiązek określony w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, polegający na okresowym (co najmniej raz na 6 miesięcy) przeprowadzaniu kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, umieszczonych na drogach im podległych.

Wszystkie drogi, w wymaganych terminach skontrolowało tylko 5 (25%) organów zarządzających ruchem. Pozostałe nie przeprowadzały żadnych kontroli (6 jednostek), bądź realizowały ten obowiązek (9 jednostek) z częstotliwością mniejszą od wymaganej lub obejmowały kontrolami tylko część dróg (w skrajnym przypadku 5% długości zarządzanych dróg wojewódzkich). Podczas przeprowadzonych oględzin, nieprawidłowości polegające na niezgodności istniejącej organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną lub przepisami szczegółowymi dotyczącymi ruchu drogowego, ujawniono – w różnym stopniu – na drogach podległych większości zarządców dróg (str. 41-43).

2.1.7. Spośród 20 skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym 13 (65%) nie przeprowadzało analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Obowiązek wykonywania powyższego zadania określony został w § 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (str. 52-53).

¹³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

2.1.8. Spośród 25 skontrolowanych zarządców dróg¹⁴ 17 (68%) nieprawidłowo prowadziło dokumentację ewidencyjną dróg, tj. książki dróg, dzienniki objazdów oraz mapy techniczno – eksploatacyjne, czyli dokumentów stanowiących dla zarządcy podstawowe źródło informacji o infrastrukturze drogowej.

Nieprawidłowości polegały głównie na niezłożeniu książek dróg (w dwóch jednostkach) oraz braku kompletu dokumentów i nieaktualizowaniu danych w dokumentacji. Wskutek tego stanu kierownicy tych jednostek nie posiadali informacji niezbędnych do zapewnienia prawidłowej organizacji ruchu na podległych im drogach, jak również do rzetelnego określania potrzeb finansowych na utrzymanie oznakowania w należytym stanie technicznym. Konsekwencją nierzetelnego prowadzenia dokumentacji drogowej były braki w prowadzeniu projektów organizacji ruchu. Przejawiało się to m.in. nieposiadaniem zatwierdzonej organizacji ruchu wobec dróg, dla których było to wymagane. W 21 skontrolowanych jednostkach wykazywano zatwierdzoną organizację dla części (nawet tylko 1% dróg) zarządzanych dróg lub ulic, a cztery jednostki nawet nie posiadały wiedzy o zakresie dróg objętych taką organizacją (str. 32-35 oraz 58-61).

2.1.9. Spośród 25 skontrolowanych zarządców dróg 40% z nich, nie zrealizowało obowiązku dotyczącego wymiany wszystkich znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁵ (zwanego dalej rozporządzeniem o warunkach technicznych dla znaków).

Powyższych zadań nie wykonano, mimo że od nałożonego ww. rozporządzeniem terminu na ich realizację minęło od 3 (dla znaków poziomych) do 5 (dla znaków pionowych) lat (str. 44-45).

2.1.10. Okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu dróg i ich oznakowania, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane¹⁶, nie przeprowadziło w ogóle dwóch zarządców dróg, sześciu częściowo, a tylko dziewięciu takie kontrole przeprowadziło na wszystkich zarządzanych drogach i w wymaganych terminach.

W 17 skontrolowanych jednostkach (68%) dopuszczono do poważnych zaniedbań i nieprawidłowości w poddawaniu okresowym kontrolom dróg i ich infrastruktury, w tym oznakowania, wymaganym ww. przepisami ustawy Prawo budowlane. Dotyczyły one braku kontroli okresowych, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie i terminach, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach, prowadzenia ich przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień, a także nierzetelnego dokumentowania ustaleń kontroli. U czterech zarządców dróg dopuszczono do przeprowadzania kontroli okresowych dróg przez osoby niespełniające stosownych wymagań do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych polegających na sprawowaniu kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych, a u kolejnych dwóch w ogóle nie zadbano o zatrudnienie osób posiadających wymagane kwalifikacje (str. 48-52).

2.1.11. Pomimo wprowadzonego z dniem 31 maja 2012 r. – na podstawie przepisu art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych¹⁷ – obowiązku przeprowadzania badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, aż ośmiu zarządców dróg (32%) nie wykonywało takich badań.

¹⁴ Bądź powołane zarządy dróg (por. zał. nr 5.6 Wykaz skontrolowanych jednostek).

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Podstawową przyczyną tego stanu było niepowierzenie wykonywania badań odpowiednim pracownikom. Zadań tych nie wprowadzono do statutów, regulaminów organizacyjnych oraz zakresów czynności pracowników (str. 29-30 oraz 57-58).

2.1.12. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem¹⁸ na drogach krajowych nie dokonywał oceny organizacji ruchu, zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Minister niewłaściwie wykonywał także zadanie polegające na rozstrzygnięciu spraw spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Obowiązek dokonywania przedmiotowych analiz nałożony został na Ministra TBiGM przepisami § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. W Ministerstwie nie inicjowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych, w tym na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy) wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie przeprowadzono także kontroli w zakresie wywiązywania się z nałożonych na ten organ obowiązków. Do sporządzenia przedmiotowych ocen nie zostały wykorzystane prace podjęte w Ministerstwie w latach 2009–2010 dotyczące przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg, czego skutkiem było stosowanie jeszcze w I półroczu 2013 r. – na niektórych odcinkach dróg krajowych, znaków drogowych, które nie spełniały warunków określonych w obowiązujących przepisach. Spór dotyczący organizacji ruchu, nie został przez Ministra rozstrzygnięty zgodnie z przepisami § 3 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, tylko przekazany do załatwienia do będącego stroną tego sporu, Oddziału GDDKiA (str. 22-23).

2.1.13. Pięciu z sześciu skontrolowanych wojewodów nie realizowało w sposób rzetelny zadań organu nadzorującego zarządzanie ruchem drogowym, określonych w § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym.

Wojewodowie, jako organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania, nie dokonywali kompleksowej oceny organizacji ruchu na nadzorowanych drogach, tj. zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W dwóch jednostkach nie dokonywano żadnych ocen organizacji ruchu, a w pozostałych trzech przypadkach przeprowadzono oceny tylko w odniesieniu do wniosków zgłaszanych głównie przez użytkowników dróg. W ograniczonym zakresie przeprowadzono kontrole wypełniania zadań przez organy zarządzające ruchem. Wielkopolski UW nie przeprowadził żadnych kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym lub stanu organizacji ruchu na nadzorowanych drogach, natomiast kontrole przeprowadzane przez pozostałe 5 jednostek były ograniczone tylko do wybranych odcinków dróg (str. 24-27).

¹⁸ Przez nadzór nad ruchem drogowym należy rozumieć całokształt przedsięwzięć i działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2.1.14. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym powodowały zakłócenia ruchu, polegające m.in. na ograniczeniu płynności ruchu i zwiększonym zatłoczeniu (kongestia), zwłaszcza w dużych miastach.

Najbardziej zakorkowanymi miejscowościami w Polsce były aglomeracja łódzka, warszawska oraz krakowska. Średni poziom zatłoczenia w aglomeracji łódzkiej i warszawskiej w drugim kwartale 2013 r. wyniósł odpowiednio 53 i 44%¹⁹. Oznacza to, że średni czas podróży w tych miastach był dłuższy o 53 i 44%, niż wówczas, gdyby ruch przepływał swobodnie. Ustalono nieprawidłowości, które sprzyjały powstawaniu zjawisku kongestii to w szczególności niewykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem, polegających na zatwierdzaniu organizacji ruchu zawierającej błędy (wskutek przygotowania jej w sposób niezgodny z obowiązującymi wymaganiami); nieprzeprowadzaniu kontroli prawidłowości wdrożenia zatwierdzonej organizacji ruchu w zakresie zgodności oznakowania dróg z ustalonymi zasadami; nieutrzymywaniu znaków drogowych w należytych stanie technicznym, braku właściwej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych bądź zajęcia pasa drogowego na cele inne niż związane z funkcjonowaniem drogi (np. wykonywanie robót kanalizacyjnych, usuwanie awarii telekomunikacyjnych itp.) (str. 54-58).

2.1.15. Nieprawidłowe wykonywanie zadań w zakresie organizacji ruchu drogowego obniżało bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

W 2013 r. na drogach doszło do 391 tys. zdarzeń drogowych, w tym 36 tys. wypadków, w których zginęło 3,3 tys. osób, a 44 tys. zostało rannych. Przyczyną, według policjantów ruchu drogowego, co dziesiątego zdarzenia drogowego była niewłaściwa organizacja ruchu²⁰. Choć liczba ofiar śmiertelnych była najniższa od 1989 r., to w przeliczeniu na milion mieszkańców jest wciąż wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Do nieprawidłowości zwiększających potencjalne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – w świetle ustaleń kontroli – należy zaliczyć m.in. lekceważenie prawidłowego oznakowania i zabezpieczenia robót drogowych, nieprzeprowadzanie obowiązkowych badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu oraz błędne oznakowanie dróg lub braki i zniszczenia w istniejącym oznakowaniu, a także nieuporządkowanie zieleni przydrożnej, która zasłaniała istniejące znaki (str. 39-48 oraz 52-61).

2.2 Uwagi i wnioski

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym. Wnioski te zostały przedstawione w punkcie 4.2 Informacji: „Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli”.

¹⁹ Na podstawie wyników raportu *Congestion Index* firmy TomTom (za drugi kwartał 2013 r.), dostarczającego dokładne dane o najbardziej zakorkowanych miastach na świecie.

²⁰ Według oficjalnych danych Policji, nieprawidłowości w organizacji ruchu były przyczyną ok. 1% wypadków drogowych. Jednak w opinii specjalistów statystyki te są znacząco zaniżane i nie odzwierciedlają faktycznych przyczyn wypadków. Już z przeprowadzonych przez NIK badań ankietowych policjantów ruchu drogowego (Informacja NIK P/13/100 o wynikach kontroli „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”) wynika, że – ich zdaniem – organizacja ruchu była przyczyną ok. 10% zdarzeń drogowych. A ponadto z ustaleń tej kontroli wynikało, że policyjna baza danych nt. wypadków drogowych, stanowiąca jedyne źródło informacji o przyczynach wypadków, jest nierzetelna i niekompletna. Jak wykazano, System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) zawierał wiele błędów w zakresie rejestrowania zdarzeń drogowych, a ponadto w Systemie rejestrowano tylko kolizje zgłoszone Policji i występujące wyłącznie na drogach publicznych.

Ze względu na wagę i znaczenie nieprawidłowości ujawnionych w działalności organów zarządzających ruchem oraz organów sprawujących nadzór nad tym zarządzaniem, czego następstwem były błędy w organizacji ruchu obniżające poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, konieczne jest również – w świetle ustaleń kontroli – podjęcie rozwiązań systemowych, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i prawnej.

W sferze organizacyjnej Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby:

Organy odpowiedzialne za organizację ruchu (organy zarządzające ruchem drogowym oraz zarządcy dróg):

- 1) **przeprowadziły w ramach posiadanych uprawnień weryfikację zatwierdzonych Projektów organizacji ruchu drogowego, tj. dokumentów stanowiących podstawę do stosowania na drogach znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, pod względem poprawności przyjętych rozwiązań.**

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie nadmiernej w stosunku do potrzeb liczby znaków drogowych (w szczególności pionowych) oraz stosowanie nieuzasadnionej różnorodnej organizacji ruchu na drogach o tych samych cechach geometrycznych. Stosowanie zbyt dużej liczby znaków i urządzeń technicznych spowodowane jest błędną interpretacją obowiązujących przepisów i w konsekwencji przyjmowaniem przez autorów Projektów organizacji ruchu, niewłaściwych rozwiązań. Utrzymywanie tej sytuacji nie sprzyja poprawie płynności ruchu drogowego, a w niektórych sytuacjach stanowi zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Dlatego w celu osiągnięcia spójności i logiczności oznakowania zasadna jest weryfikacja istniejącego oznakowania dróg;

- 2) **dokonały wymiany wszystkich pionowych i poziomych znaków drogowych, sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, niespełniających wymagań określonych w obowiązujących przepisach.**

Pomimo upływu terminów przywidzianych na wymianę oznakowania, nadal – w szczególności na drogach samorządowych – stosowane są elementy inżynierii ruchu nie spełniające warunków określonych w obowiązujących przepisach. Znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające warunków (za wyjątkiem umieszczonych na przejazdach kolejowych), powinny być wymienione do końca 2008 r., a znaki pionowe do końca 2010 r. Natomiast okres wymiany sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych upłynął z końcem 2011 r.;

Organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych i samorządowych (minister właściwy ds. transportu oraz wojewodowie):

- 1) **sporządzały – wymagane przepisami – oceny organizacji ruchu dla nadzorowanych dróg, w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także podejmowały działania mające na celu rozstrzygnięcie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego;**
- 2) **przeprowadziły dla nadzorowanych dróg ocenę wykonania przez zarządców dróg obowiązkowej wymiany wszystkich znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniających warunków technicznych określonych**

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach²¹;

- 3) wyeliminowały na drogach samorządowych niezgodne z prawem przypadki wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem przez nieupoważnione jednostki lub łączenia funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym z funkcją zarządu drogi.

W sferze prawnej Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby **Minister Infrastruktury i Rozwoju:**

- 1) **określił w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²² okresy za które powinny być dokonywane oceny organizacji ruchu, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.**

Z ustaleń kontroli wynika, że brakiem regulacji dot. częstotliwości wykonywania ocen, wojewodowie usprawiedliwiali niewykonywanie powyższego obowiązku. Ocen takich nie przeprowadzał także Minister Infrastruktury i Rozwoju,

- 2) **dokonał kompleksowego uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach²³, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej).** Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii tych dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. *Skala braku projektów organizacji ruchu, ustalona przez kontrolerów NIK, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ nie ma podstawy do niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji drogi lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi.*

Wyniki kontroli wskazują, że w szerszym niż dotychczas zakresie powinny być stosowane do zarządzania ruchem (zarówno na drogach krajowych, jak i samorządowych) możliwości związane z wykorzystaniem elementów tzw. inteligentnych systemów transportowych (ITS). Dzięki wykorzystaniu różnych urządzeń (czujniki, tablice zmiennej treści itp.) możliwe jest realizowanie m.in. takich funkcji zarządzania ruchem, jak:

- monitorowanie rzeczywistych parametrów ruchu, warunków atmosferycznych oraz stanu utrzymania dróg;
- zarządzanie potokami ruchu, w celu m. in. ograniczenia korków drogowych.

Obecnie systemy te są wdrażane fragmentarycznie na własną rękę przez niektóre samorządy. Nie wypracowano m.in. rozwiązania ułatwiającego współpracę systemów, co zasadniczo obniża skuteczność ich działania. W związku z powyższym:

²¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

²² Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

²³ Dz. U. Nr 66, poz. 748.

- **Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz Prezydenci miast na prawach powiatu**, powinni podjąć prace nad kompleksowym przygotowaniem i docelowym wdrożeniem Krajowego System Zarządzania Ruchem na drogach krajowych oraz Miejskich Systemów Zarządzania, bazujących na wykorzystaniu elementów tzw. inteligentnych systemów transportowych. Systemy te powinny być ze sobą sprzężone w celu wymiany informacji niezbędnych do sprawnego zarządzania ruchem.

3.1 Sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym

3.3.1. Realizacja zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych

Organizacja nadzoru

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej²⁴ (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) nie było należycie przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Całość spraw z tym związanych nałożono na jednego pracownika, któremu powierzono wykonywanie jeszcze trzech innych zadań, przy czym w opisie stanowiska pracy zadanie to nie zostało na tyle precyzyjnie sformułowane, aby umożliwiona została pełna realizacja postanowień przepisu nakładającego na Ministra obowiązki dot. dokonywania oceny organizacji ruchu oraz rozstrzygania w sprawach spornych dotyczących tej organizacji.

- *W opisie stanowiska pracownika zatrudnionego w Departamencie Transportu Drogowego Wydziale Ruchu Drogowego określono, że prowadzi on sprawy dotyczące nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych i przedstawia propozycje opinii, stanowisk oraz wniosków w tych sprawach w celu zrealizowania zadań i rozstrzygnięcia problemów pozostających w kompetencji Wydziału Ruchu Drogowego.*

Nie wprowadzono w Ministerstwie – w celu skutecznej realizacji, należącego do kompetencji Ministra zadania polegającego na rozstrzyganiu spraw spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu – rozwiązania umożliwiającego uzyskiwanie z GDDKiA informacji o sporach pomiędzy Generalnym Dyrektorem DKiA a organami zarządzającymi i nadzorującymi zarządzanie ruchem na drogach samorządowych. O niewłaściwej realizacji obowiązków w tym zakresie świadczą wyjaśnienia pracowników Ministerstwa odpowiedzialnych za wykonywanie tego zadania, którzy stwierdzili, że nie rozstrzygano w latach 2011–2013 (I półrocze) spraw spornych, ponieważ w wymienionym okresie w ogóle nie występowały tego rodzaju sprawy. W tym czasie – jak ustalono – do Ministra skierowane zostały co najmniej dwie sprawy dotyczące sporów z GDDKiA w zakresie organizacji ruchu drogowego.

Wykonywanie zadań w zakresie dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego

Minister, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych nie w pełni rzetelnie realizował zadania polegające na dokonywaniu oceny organizacji ruchu zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie podejmowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych (w tym na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy) wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych stwierdził wprawdzie, że oceny o których mowa w rozporządzeniu o zarządzaniu ruchem były wykonywane, jednakże przedłożone dokumenty (pisma do GDDKiA, wojewodów dotyczące ogółem 6 spraw) nie potwierdziły złożonych wyjaśnień.

- *Spośród sześciu przedłożonych dokumentów 3 pisma nie dotyczyły w ogóle spraw związanych z zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych, zaś 3 pozostałe pisma nie stanowiły oceny organizacji ruchu w znaczeniu przewidzianym w przepisach rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Dotyczyły one bowiem*

²⁴ Ministerstwo zostało utworzone 21 listopada 2011, z mocą od 18 listopada 2011, w drodze przekształcenia znoszonego Ministerstwa Infrastruktury.

przekazania do GDDKiA w celu załatwienia, spraw wniesionych do Ministra przez organy samorządu terytorialnego związanych z bezpieczeństwem na drogach krajowych (na terenie powiatu rawskiego oraz w miejscowości Dębe Wielkie) oraz sporu związanego z nadzorem nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych w Koninie.

Nie zostały wykorzystane do sporządzenia przedmiotowych ocen prace podjęte w Ministerstwie w 2009 i 2010 r. dotyczące przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg i ich sprawnego wyeliminowania.

- *Po otrzymaniu w dniu 5 sierpnia 2011 r. pisma z GDDKiA stanowiącego zapowiedź podjęcia intensywnych prac, mających doprowadzić do końca 2011 r. do dostosowania istniejącego oznakowania do warunków określonych w przepisach, nie podejmowano czynności mających na celu dokonanie oceny wykonania przyjętych przez GDDKiA zobowiązań.*

Na niektórych odcinkach dróg krajowych, jeszcze w I półroczu 2013 r., stosowane były znaki drogowe niespełniające warunków określonych w obowiązujących przepisach²⁵, pomimo że znaki takie mogły być stosowane najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. (w przypadku znaków poziomych) oraz do dnia 31 grudnia 2010 r. (odpowiednio pionowych).

Podstawową przyczyną przedstawionego stanu było nieprzykładanie dostatecznego znaczenia do wykonywania prac związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Problematyka sprawowania nadzoru nie była w całym okresie objętym kontrolą przedmiotem audytu wewnętrznego. Nawet pomimo dużej liczby informacji dotyczących oczywistych błędów w zakresie oznakowania polskich dróg, nie planowano w tym czasie przeprowadzenia przez Ministerstwo kontroli w zakresie wywiązywania się przez GDDKiA z funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych.

Kwestia racjonalnego oznakowania dróg krajowych pozostaje otwarta. W 2013 r. GDDKiA przeprowadziła przegląd oznakowania dróg i na jego podstawie dokonano wymiany znaków przy drogach krajowych. Zmiany prędkości zostały wprowadzone w 406 miejscach. W 262 przypadkach podwyższono prędkość dopuszczalną w stosunku do obowiązujących limitów, natomiast w 144 obniżono. Najwięcej, bo 65 zmian (zarówno podwyższeń, jak i obniżeń prędkości) dotyczyło dwóch dróg krajowych oznaczonych numerami 92 oraz 11 na terenie województwa wielkopolskiego. Najczęstsza zmiana dotyczyła podwyższenia dopuszczalnej prędkości z 70 do 90 km/h i z 60 do 70 km/godz. Ograniczając dopuszczalną prędkość, najczęściej obniżano ją do 70 km/godz.

Realizacja zadań w zakresie rozstrzygnięcia spraw spornych

Nieprawidłowo rozstrzygano sprawy sporne dotyczące istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego. Kompetencje Ministra w tym zakresie, określone zostały w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Ustalono, że spór pomiędzy Starostą Rawskim a Oddziałem GDDKiA nie został rozstrzygnięty przez Ministra stosownie do obowiązujących przepisów, lecz przekazany do załatwienia do GDDKiA.

- **Starosta Rawski** w 2011 r. poinformował Ministra, że wprowadzona przez Dyrektora GDDKiA Oddział w Łodzi czasowa organizacja ruchu przy drodze krajowej nr 8 (w Rawie Mazowieckiej – na skrzyżowaniu ul. Reymonta i ul. Opoczyńskiej) narusza interes ogólnospołeczny oraz stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Jednak Minister nie rozstrzygnął tej kwestii spornej lecz zwrócił się do GDDKiA o wypracowanie rozwiązania i załatwienie sprawy oraz poinformowanie go o tym fakcie.

²⁵ Rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków.

3.1.2. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych oraz drogach wewnętrznych

Przygotowanie organizacyjne do sprawowania nadzoru

Skontrolowane UW – poza Śląskim UW – nie były przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem. W UW nie sprecyzowano jednoznacznie sposobu dokonywania ocen organizacji ruchu, w zakresie określonym w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym, tj. dokonywania ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu a także określonym w § 3 ust. 2 pkt 2, tj. rozstrzygania w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu. Przede wszystkim nie sprecyzowano formy przeprowadzania oceny, częstotliwości jej wykonywania oraz nie określono sposobu pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzenia oceny.

- *W Łódzkim UW nie uregulowano sposobu wykonywania zadań związanych z dokonywaniem oceny organizacji ruchu. Nie sporządzano dokumentacji w tym zakresie, ponieważ według pracowników Urzędu w rozporządzeniu o zarządzaniu ruchem nie określono sposobu realizowania tego obowiązku.*
- *W Mazowieckim UW w ramach nadzoru nad zarządzaniem ruchem posługiwano się pracą końcową ze służby przygotowawczej do służby cywilnej, sporządzoną przez Kierownika Oddziału Transportu Drogowego pt.: „Nadzór Wojewody Mazowieckiego nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w m.st. Warszawie” z 31 sierpnia 2004 r. Praca ta nie mogła stanowić obowiązującej w Urzędzie procedury postępowania w sprawach związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach.*

Poza Śląskim UW, żaden nie dysponował ustanowioną wewnątrz procedurą w zakresie dokonywania – dla nadzorowanych dróg – ocen organizacji ruchu, zarówno w zakresie bezpieczeństwa ruchu oraz jej zgodności z przepisami. Nie uregulowano m.in. sposobu postępowania w sprawie wykorzystania uwag i wniosków zgłaszanych przez użytkowników dróg. Dlatego nie przekazywano organom zarządzającym ruchem, jak również zarządzającym drogami informacji mających wpływ na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego.

- *W Mazowieckim UW nie sporządzano w sposób kompleksowy ocen organizacji ruchu dla wszystkich dróg wojewódzkich. Jedynie fragmentarycznie zajmowano się tym problemem w trakcie przeprowadzonych w ciągu roku kontroli w kilku spośród 43 podmiotów pełniących funkcje organów zarządzających ruchem.*

W Wielkopolskim UW od 2012 r. stanowisko obejmujące sprawy z zakresu zarządzania ruchem na drogach było nieobsadzone. W pozostałych UW najczęściej sprawami tymi zajmowali się pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu. Stwierdzono ponadto, że osoby te nie posiadały kwalifikacji umożliwiających fachowe wykonywanie zadań.

- *W Wielkopolskim UW nie zatrudniano pracowników z kwalifikacjami w zakresie inżynierii i organizacji ruchu drogowego umożliwiającymi np. przeprowadzanie kontroli. Nie zostało utworzone odrębne stanowisko do spraw nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach, a zadanie to przypisano do jednego ze stanowisk pracy Oddziału Komunikacji, Transportu i Gospodarki. Zgodnie z opisem stanowiska pracy zadanie to angażowało zaledwie 10% czasu pracy pracownika zatrudnionego w wymiarze 0,75 etatu. Jedyne czynności, realizowane jako zadanie dodatkowe przez Kierownika tego Oddziału, polegały na przygotowywaniu odpowiedzi na wnioski, skargi i pisma dotyczące organizacji ruchu.*

O podejściu do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, świadczy stanowisko Dyrektora Generalnej Wielkopolskiego UW, która pomimo wniosku NIK z 2002 r. o podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających realne sprawowanie nadzoru nad

zarządzaniem ruchem drogowym²⁶, a także w świetle ustaleń obecnie przeprowadzonej kontroli, stwierdziła że „*brak jest racjonalnych przesłanek dla utworzenia i obsadzenia odrębnego stanowiska pracy w sytuacji ogólnej tendencji i presji do ograniczania zatrudnienia w administracji rządowej*”.

- W **Dolnośląskim UW** zadania dotyczące nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym zostały przydzielone do jednego stanowiska pracy. Wg opisu stanowiska zadania te stanowiły 60% czasu pracy.

Spośród skontrolowanych wojewodów, Mazowiecki i Wielkopolski nie posiadali podstawowych informacji na temat dróg nad którymi sprawowali nadzór w zakresie zarządzania ruchem. Między innymi nie dysponowali danymi o długości tych dróg.

- **Wojewoda Mazowiecki** nie dysponował informacjami dotyczącymi długości dróg gminnych na terenie pięciu powiatów²⁷, jak również długości dróg powiatowych i gminnych posiadających zatwierdzoną organizację ruchu (w pięciu powiatach)²⁸.

Wyniki kontroli wskazują, że nie wszyscy wojewodowie byli przygotowani do sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych. Pomimo że z dniem 4 września 2010 r., nadzorem wojewodów objęto również organizację ruchu na drogach wewnętrznych²⁹, w dwóch UW³⁰ nie dostosowano regulaminów i zakresów czynności do aktualnych przepisów.

- W **Śląskim UW** aktualizacji Regulaminu Urzędu, wprowadzającej do kategorii dróg objętych nadzorem wojewody, także drogi wewnętrzne położone w strefach ruchu lub zamieszkania, dokonano z blisko dwuletnim opóźnieniem, tj. z dniem 27 lipca 2012 r.
- W **Podkarpackim UW** w Regulaminie nie zawarto postanowień wskazujących na powierzenie obowiązku sprawowania nadzoru nad drogami wewnętrznymi położonymi w strefach ruchu lub strefach zamieszkania. Odpowiednich zapisów nie wprowadzono również do zakresu czynności pracownika, który zajmował się nadzorem nad zarządzaniem ruchem.

Dokonywanie ocen organizacji ruchu drogowego

Skontrolowani wojewodowie (poza wojewodą śląskim) nie dokonywali w sposób wymagany przepisami, kompleksowych ocen organizacji ruchu na nadzorowanych drogach w zakresie zgodności tej organizacji z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym). Pomimo że dokonywanie ocen stanowiło podstawowe zadanie organów nadzorujących zarządzanie ruchem³¹, w dwóch skontrolowanych jednostkach³² w ogóle nie dokonywano ocen, a w pozostałych trzech, oceny przeprowadzono tylko w odniesieniu do wniosków otrzymanych od użytkowników dróg lub na podstawie wyników zrealizowanych przez UW kontroli. Oceny te nie były przeprowadzone w sposób określony w procedurach i nie kończyły się wskazaniem działań niezbędnych dla poprawy bezpieczeństwa ruchu lub jego efektywności.

- W **Łódzkim UW** nie sporządzano ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem wojewody role ocen mogły pełnić protokoły i wystąpienia z kontroli 13 jednostek samorządowych przeprowadzonych w latach 2011–2013 (1 półrocze).

²⁶ Wniosek sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 5 lipca 2002 r. po kontroli dotyczącej wykonywania zadań przez organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

²⁷ Tj. Powiatów: Mławskiego, Ostrołęckiego, Otwockiego, Przasnyskiego i Pułtuskiego.

²⁸ Tj. Powiatach: Grodzkim, Nowodworskim, Wyszowskim, Żyrardowskim i Mieście Płock.

²⁹ Art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy Pord.

³⁰ W Śląskim i Podkarpackim UW.

³¹ Poza rozstrzygnięciem w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

³² W Wielkopolskim oraz Podkarpackim UW.

Spośród sześciu skontrolowanych UW, żadnych kontroli weryfikujących prawidłowość wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym lub kontroli stanu organizacji ruchu na nadzorowanych drogach nie przeprowadzał Wielkopolski UW. Natomiast kontrole przeprowadzane przez pozostałe 5 jednostek zostały ograniczone tylko do wybranych odcinków dróg³³. W dwóch przypadkach (Podkarpacki UW i Śląski UW) kontrolami nie obejmowano dróg wojewódzkich, a tylko drogi powiatowe i gminne – mniej obciążone ruchem i z tego względu mające mniejszy wpływ na bezpieczeństwo i efektywność ruchu drogowego.

- **Wojewoda Śląski** w okresie objętym kontrolą nie dokonywał ocen organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. W ramach działań nadzorczych nad zarządzaniem ruchem na drogach, wojewoda – jak w wyjaśniano trakcie kontroli NIK – zamierzał objąć kontrolą Marszałka Województwa Śląskiego w drugiej połowie 2013 r. Jednak z uwagi na prowadzoną w tym czasie przez NIK w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego kontrolę (w ramach realizacji tematu „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego”) postanowiono zrezygnować z tych czynności.

W skontrolowanym okresie, wojewodowie w ramach sprawowanego nadzoru, w coraz mniejszym zakresie korzystali z możliwości przeprowadzania kontroli organów zarządzających ruchem drogowym. W dwóch urzędach (Dolnośląskim i Łódzkim) kontrole nie były przeprowadzane w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem Łodzi) w których prezydenci miast zarządzają ruchem również na drogach krajowych³⁴.

- W **Województwie Dolnośląskim** w ciągu trzech lat kontrolami objęto zaledwie 13% powiatów, przy czym kontroli nie przeprowadzono w żadnym z czterech miast na prawach powiatu, tj. we Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, a od 1 stycznia 2013 r. także w Wałbrzychu.
- **Wojewoda Łódzki** w badanym okresie nie przeprowadzał kontroli w żadnym (poza Łodzią) z miast na prawach powiatu, tj. w Piotrkowie Trybunalskim i Skierniewicach, gdzie organem zarządzającym ruchem w zależności od kategorii drogi jest Generalny Dyrektor DKiA oraz prezydent miasta. W latach 2010–2013 (I półrocze) nastąpiło ograniczenie ilości kontroli organów zarządzających ruchem, odpowiednio: 9, 7, 4 i 2 kontrole.

Do podstawowych przyczyn nierealizowania zadań nadzorczych, w tym polegających na ograniczaniu kontroli organów zarządzających ruchem drogowym w zakresie stanu oznakowania dróg, należało m.in. to, że zadania z zakresu nadzoru nad zarządzaniem ruchem najczęściej realizowane były w ramach jednego stanowiska pracy, przy czym czynności te stanowiły tylko część zadań nałożonych na pracownika.

- Według Dyrektora Wydziału Infrastruktury **Łódzkiego UW**, po wejściu w życie w styczniu 2013 r. ustawy o kierujących pojazdami, na wojewodę nałożone zostały nowe zadania, w tym obowiązek sprawowania nadzoru pod względem legalności nad zadaniami starosty i marszałka województwa, czy też nowe zasady przeprowadzania egzaminów państwowych. Wojewoda w ramach nadzoru zobowiązany został do przeprowadzania kontroli dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem zadań starosty w zakresie (m.in. wydawania praw jazdy, wydawania pozwoleń do kierowania tramwajami, nadzoru nad Ośrodkami Szkolenia Kierowców, wydawania zezwoleń na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi lub przewożącymi przedmioty wartościowe) i zadań marszałka województwa w zakresie (m.in. nadzoru nad egzaminami państwowymi w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego, nadzoru nad wykonywaniem badań psychologicznych).

Wojewoda Śląski po przeprowadzeniu kontroli trzech organów zarządzających ruchem³⁵, ocenił pozytywnie ich działalność, pomimo nieuprawnionego powierzenia zarządzania ruchem innym podmiotom. Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem należy bowiem do wyłącznej kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

³³ W przypadku Śląskiego UW przeprowadzono 280 kontroli dot. organizacji ruchu. Spośród 17 powiatów oraz 19 miast na prawach powiatu, przez okres 2,5 roku kontrolami objęto jedynie 7 z tych miast oraz jedno starostwo, natomiast pominięto organizację ruchu na drogach wojewódzkich.

³⁴ Z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad.

³⁵ Wystąpienia pokontrolne adresowane do Starosty Będzińskiego oraz Prezydentów Miast Zabrze i Częstochowa.

- *Pozytywnie – w wystąpieniu pokontrolnym z 7 września 2011 r., oceniono wykonywanie zadań przez **Starostę Będzińskiego** jako organu zarządzającego ruchem drogowym. Podczas kontroli stwierdzono, że zadania organu zarządzającego ruchem na drogach wykonywał z upoważnienia Starosty, Dyrektor PZD w Będzinie z/s w Rogoźniku. Znajdujące się w tym Zarządzie projekty organizacji ruchu były zatwierdzane przez Dyrektora PZD.*

Wojewoda Dolnośląski, pomimo uzyskania w 2011 r. informacji (od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury) m.in. o niedostosowaniu do obowiązujących norm 35% oznakowania na drogach gminnych i powiatowych oraz 20% na drogach wojewódzkich, przez ponad 2 lata nie podejmował z własnej inicjatywy podobnych, całościowo oceniających przedmiotowy obszar, działań nadzorczych wobec organów zarządzających ruchem.

- ***Wojewoda Dolnośląski** argumentował niezakończenie w terminie dostosowania oznakowania pionowego na wszystkich drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie dolnośląskim – wysokimi kosztami i trudną sytuacją finansową zarządców dróg. Z tego względu w pierwszej kolejności wymieniono lub uzupełniono oznakowanie uszkodzone lub skradzione.*

3.2 Przygotowanie administracji drogowej i organów zarządzających ruchem drogowym do wykonywania zadań związanych z organizacją ruchu

3.2.1. Przekazywanie zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg

Z 20 skontrolowanych jednostek, które na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ÷ 6 ustawy Pord, powinny realizować zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, faktycznie zadania te wykonywało tylko 14 jednostek³⁶. Pozostałe (30%) w sposób nieuprawniony przekazały swoje obowiązki do realizacji zarządom dróg³⁷. Kompetencje organu zarządzającego ruchem drogowym, ze względu na brak podstaw w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, nie mogą być przekazane zarządowi drogi zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i zarządców dróg³⁸.

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich pięciu marszałków województwa wykonywało zadania organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. W przypadku województwa wielkopolskiego, zadania te w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami zostały powierzone WZDW oraz dyrektorowi tej jednostki.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** Sejmik Województwa, tworząc WZDW powierzył mu zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich (m.in. zadania dotyczące zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego), pomimo że nie miał podstaw prawnych ku temu, aby przekazać tej wojewódzkiej jednostce organizacyjnej, powołanej na podstawie ustawy o drogach publicznych, kompetencje organu zarządzającego ruchem (jakim jest Marszałek Województwa). W konsekwencji do wykonywania wszystkich czynności wynikających z pełnienia funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, Marszałek Województwa Wielkopolskiego upoważnił Dyrektora WZDW, który od 2011 r. zatwierdził łącznie 2.168 projektów organizacji ruchu. Dyrektor tego Zarządu zatwierdzał projekty, które przygotowywała kierowana przez niego jednostka. Powyższe rozwiązania organizacyjne nie zapewniły ponadto prawidłowej realizacji zadań organu zarządzającego ruchem. Wskazują na to ustalenia kontroli przeprowadzonej w WZDW.*

Również rady trzech miast na prawach powiatu³⁹ (spośród sześciu objętych kontrolą) działając z naruszeniem prawa, wykonywanie zadań zarządzania ruchem, w całości lub części przekazały do zarządów dróg miejskich.

³⁶ Nieprawidłowość stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędach Miast: Poznań, Katowic i Łodzi oraz Starostwach Powiatowych w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim.

³⁷ Prezydent Miasta Katowice przekazał MZUiM w Katowicach jedynie zadania kontrolne, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

³⁸ Szerzej omówiono w zał. nr 5.2 do Informacji.

³⁹ Katowic, Łodzi i Poznań.

- **Rada Miejska w Łodzi** uchwałą z 2003 r. utworzyła jednostkę budżetową ZDiT w Łodzi, której przedmiotem działalności było m.in. zarządzanie ruchem w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi. Natomiast Prezydent Miasta Łodzi w 2011 r. upoważnił czterech pracowników ZDiT, w tym Dyrektora, do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem, w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu. Kolejne upoważnienia w tym zakresie – po 1 marca 2012 r. wydawane były już zarządzeniami Dyrektora ZDiT. Powierzenie zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym do ZDiT i ich wykonywanie przez upoważnionych pracowników tej jednostki, było działaniem nielegalnym ponieważ obowiązujący stan prawny nie przewidywał możliwości przekazywania zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach, ustawowo przypisanego konkretnemu organowi, tj. w tym przypadku Prezydentowi Miasta, na rzecz innych podmiotów. Rada Miasta Łodzi, tworząc ZDiT nie mogła skutecznie powierzyć tej jednostce kompetencji organu zarządzającego ruchem drogowym, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Pord to Prezydent miasta jest organem zarządzającym ruchem.
- **Rada Miasta Poznania** podejmując w 2011 r., na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, uchwałą w sprawie nadania Statutu ZDM nie mogła tej jednostce powierzyć wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Przepis ten upoważniał bowiem radę miasta do utworzenia jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, przy pomocy której Prezydent Miasta będzie wykonywał wyłącznie obowiązki zarządcy drogi. Przekazanie zadań należących do wyłącznej kompetencji organu zarządzającego ruchem, którym w mieście na prawach powiatu jest Prezydent Miasta naruszało przepisy art. 10 ust. 6 ustawy Pord.

Jeden ze skontrolowanych organów zarządzających ruchem w miastach na prawach powiatu (**Prezydent Miasta Katowice**) nie nałożył na żadną komórkę organizacyjną Urzędu obowiązku realizacji zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach, polegającego na podejmowaniu czynności organizacyjno-technicznych w zakresie prowadzenia nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. w szczególności:

- przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu o charakterze stałym (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia),
- przeprowadzania (co najmniej raz na 6 miesięcy) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych (...), umieszczonych na drogach, podległych temu organowi (odpowiednio § 12 ust. 5).

Przyczyną tej nieprawidłowości było przekazanie tych zadań w 2009 r. do MZUiM w Katowicach, wykonywanych wcześniej przez zlikwidowany Wydział Komunikacji Urzędu.

Nieprawidłowości związane z niezgodnym z przepisami przekazaniem zarządom dróg, zadań należących do właściwości organu zarządzającego ruchem dotyczyły także dróg powiatowych. Stwierdzono, że zadań organu zarządzającego ruchem drogowym nie wykonywali starostowie ostrowski i tomaszowski. Rady tych powiatów (2 z 6 skontrolowanych) działając z naruszeniem prawa, wykonywanie zadań zarządzania ruchem, w całości przekazały do zarządów dróg powiatowych.

- W **Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim** nielegalnym było powierzenie zadań organu zarządzającego ruchem drogowym i ich wykonywanie przez upoważnionych pracowników ZDP w Tomaszowie Mazowieckim. Nie budziło zastrzeżeń tylko upoważnienie udzielone przez Starostę członkowi Zarządu Powiatu, będącemu pracownikiem Starostwa. Natomiast nie miało podstaw prawnych upoważnienie udzielone przez Starostę pracownikom ZDP, w tym Dyrektorowi jednostki, niezatrudnionym w Starostwie. Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim, tworząc ZDP, nie mogła skutecznie pod względem prawnym powierzyć tej jednostce kompetencji Starosty, tj. zarządzania ruchem drogowym, wobec braku podstawy prawnej. Dlatego też, tylko jeden spośród 571 projektów organizacji ruchu został zatwierdzony przez osobę prawidłowo upoważnioną do wykonywania tej czynności, natomiast wszystkie pozostałe projekty (99,8%) – przez osoby, których uprawnienia do takiej czynności zostały nadane z naruszeniem prawa.

Przekazywanie z naruszeniem prawa zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg utrudniało ustalenie odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu. W wyniku tych decyzji w poważnym stopniu

ograniczony został nadzór nad realizacją przez zarządy dróg zadań w zakresie inżynierii ruchu. Kierownictwo zarządów dróg, będąc odpowiedzialnymi za zarządzanie drogami uzyskało m.in. uprawnienia do zatwierdzania „własnych projektów”, a także kontrolowania prawidłowości ich wdrażania i stosowania. Ustawodawca do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami oraz zarządzania ruchem na drogach rozróżnił dwa rodzaje organów i nie przewidział możliwości łączenia ich kompetencji. Łączenie zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem, utrudniało eliminowanie nieprawidłowości w utrzymaniu oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, co obniżało poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto skoncentrowanie wielu uprawnień w rękach jednego urzędnika (dyrektora zarządu dróg) mogło sprzyjać wystąpieniu mechanizmów korupcyjnych⁴⁰.

3.2.2. Uregulowania wewnętrzne

W ponad połowie (tj. w 26 z 51) skontrolowanych jednostek nie zapewniono warunków do prawidłowej realizacji zadań w zakresie organizacji zarządzania ruchem drogowym. Regulacje wewnętrzne (statuty, regulaminy organizacyjne, a także zakresy obowiązków) nie obejmowały wszystkich zadań ustawowych lub sformułowane zostały w sposób dalece niewystarczający. Pomimo zmian przepisów nie dokonywano bieżącej aktualizacji tych dokumentów.

Zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym nie przypisano lub sformułowano je w sposób ogólny i niewyczerpujący, pracownikom czterech organów zarządzających ruchem drogowym⁴¹.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego na żadnego z pracowników nie nałożono obowiązków z zakresu realizacji zadań dot. zarządzania ruchem drogowym.*
- *W Oddziale GDDKiA w Łodzi pracownicy wykonujący zadania z zakresu zarządzania ruchem nie mieli zapisanych tych zadań w zakresach obowiązków. Dotyczyło to pięciu pracowników wykonujących zadania z zakresu opracowywania projektów organizacji ruchu, jednego pracownika dokonującego analiz istniejącej organizacji ruchu oraz dziewięciu realizujących zadania w zakresie prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych. W trakcie kontroli Dyrektor Oddziału polecił Naczelnikowi Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem oraz kierownikom Rejonów dokonanie, w trybie pilnym, aktualizacji zakresu obowiązków dla pracowników wykonujących szczególne zadania z zakresu zarządzania ruchem i nadzoru nad ruchem drogowym.*

Pomimo rozszerzenia (z dniem 3 maja 2012 r.) obowiązków zarządców dróg o zadania dotyczące zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴², od ponad roku statuty i regulaminy organizacyjne w ponad połowie tych jednostek (56%) nie uwzględniały wprowadzonych zmian. Brak wyraźnego powierzenia tych zadań, w szczególności w odniesieniu do powołanych zarządów dróg, mógł budzić wątpliwości, co do zakresu obowiązków wykonywanych przez te zarządy oraz ponoszonej odpowiedzialności w tym zakresie.

⁴⁰ Walka z korupcją może być skuteczna wtedy, gdy zostaną rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. Wśród rozpoznanych przez NIK mechanizmów korupcyjnych, wynikających z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych wymienia się m.in. słabość systemu nadzoru i kontroli oraz nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika podejmującego decyzje. Zwłaszcza niestosowanie tzw. „zasady wielu oczu”, tj. rozdzielenia czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa. *Metodyka kontroli zagrożenia korupcją* (A. Hussein, 2007).

⁴¹ W Oddziale GDDKiA w Łodzi, w Urzędach Marszałkowskich: Podkarpackim oraz Dolnośląskim a także w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu.

⁴² W ustawie o drogach uzupełniono przepis dotyczący przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg (...), o obowiązkowe podczas tych kontroli dokonywanie weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10) oraz dodano punkt dot. obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a).

- W **GDDKiA** „Instrukcję kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego” zawierającą uregulowania dotyczące określenia zasad i metod badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, z uwzględnieniem zmian wiążących się z dodaniem do art. 20 ustawy o drogach publicznych pkt 10a, opracowano dopiero po ok. 15 miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu.
- W **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim** statut MZD w Ostrowie Wielkopolskim nie był aktualizowany od czasu utworzenia tej jednostki uchwałą Rady Miejskiej z 19 marca 2003 r., i nie zawierał zadań zarządcy dróg wprowadzonych w wyniku nowelizacji art. 20 ustawy o drogach.
- W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** wśród zadań przypisanych do wykonania Wydziałowi Gospodarki Komunalnej, nie znalazły się ustawowe zadania dotyczące szeroko pojmowanej dbałości o bezpieczeństwo ruchu drogowego, tj. zadań wprowadzonych do ustawy o drogach z dniem 31 maja 2012 r. – poprzez pkt 10 i pkt 10a. Nie wprowadzono również m. in. zadań dotyczących obowiązku koordynowania robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7). Do Regulaminu ogólnego nie wprowadzono zapisów wskazujących, że zarządzanie drogami publicznymi powinno się odbywać według przepisów ustawy o drogach publicznych. Zakres zadań przypisany Wydziałowi, nie uległ zmianie od pierwszej opublikowanej wersji Regulaminu z dnia 21 maja 2007 r. Stan ten zmieniono w dniu 1 lipca 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK.
- W **ZDP w Tomaszowie Mazowieckim** zadanie dotyczące obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego uwzględniono w Statucie dopiero w dniu 5 sierpnia 2013 r. (w trakcie kontroli NIK). Nie ujęto jednak obowiązku dokonywania podczas okresowych kontroli stanu dróg, weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Nieuwzględnienie w zakresach czynności ww. nowych zadań przewidzianych dla zarządcy drogi stwierdzono u czterech⁴³ zarządców/zarządach dróg.

- W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** w zakresach obowiązków służbowych pracowników WIM nie ujęto nowych zadań, m.in. obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a ustawy o drogach.).
- W **MZUiM w Tarnowskich Górach** w zakresach czynności służbowych poszczególnych pracowników MZUiM, brak było zapisów dotyczących zadań zarządcy drogi, tj. dokonywania podczas kontroli dróg weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10) i badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a).

3.2.3. Kwalifikacje pracowników wykonujących zadania organów zarządzających ruchem

W co trzeciej jednostce⁴⁴, kwalifikacje pracowników realizujących obowiązki z zakresu zarządzania ruchem były wystarczające do wykonywania zadań. W pozostałych jednostkach brak odpowiednio wykwalifikowanych osób wpływał na nieprawidłowe wykonywanie znacznej części zadań nałożonych na organy zarządzające ruchem drogowym. Podstawowe zadania – mające najważniejsze znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, takie jak ocenianie prawidłowości proponowanych rozwiązań w przedkładanych projektach organizacji ruchu, sporządzanie analiz istniejącej organizacji i bezpieczeństwa ruchu, opiniowanie geometrii drogi a także przeprowadzanie kontroli wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu – realizowane były na ogół przez pracowników o wykształceniu niezwiązanym z inżynierią ruchu i nieposiadających dodatkowego specjalistycznego przeszkolenia. Prace te wykonywały osoby o specjalnościach takich, jak lotnictwo, technologia maszyn, kartografia, geodezja, prefabrykacja budowlana. Ta niekorzystna sytuacja dotyczyła zarówno organów zarządzających drogami wojewódzkimi⁴⁵ (choć w mniejszym zakresie), powiatowymi i gminnymi, jak również drogami w dużych miastach.

⁴³ W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, MZD w Rzeszowie, MZUiM w Tarnowskich Górach oraz ZDP w Stalowej Woli.

⁴⁴ Tj. w GDDKiA, Urzędach Marszałkowskich Województw: Łódzkiego i Śląskiego, Urzędzie Miejskim Wrocławia, Urzędzie Miasta Katowice oraz Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach.

⁴⁵ Tj. Urzędów Marszałkowskich Województw: Podkarpackiego, Mazowieckiego i Dolnośląskiego.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** spośród 24 pracowników wykonujących zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, jedynie dwie osoby (w tym kierownik Wydziału Inżynierii Ruchu) posiadały wykształcenie z zakresu inżynierii ruchu drogowego.
- W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym Starosta powierzył trzem pracownikom legitymującym się wykształceniem wyższym, jednak żadna z tych osób nie posiadała wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego. Dwoje z nich ukończyło kierunek administracja, a jeden prawo.

Niewystarczające kwalifikacje, wynikające z braku kierunkowego wykształcenia nieuzupełnione specjalistycznymi kursami lub szkoleniami z zakresu zarządzania ruchem, miały wpływ na rzetelność realizacji zadań w skontrolowanych jednostkach. Z tego względu przedkładane były do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu, które zawierały błędy i nie spełniały wymagań określonych przepisami. Z tej też przyczyny kontrole przeprowadzane u zarządców dróg były w znacznej części wykonywane powierzchownie.

Wprawdzie przepisy nie określały wymagań dla osób zajmujących się ww. zagadnieniami, jednak prace przez nich wykonywane decydowały w dużym stopniu o poprawności zastosowanych rozwiązań na drogach a tym samym miały wpływ na bezpieczeństwo użytkowników. Z przedstawionych względów, a także biorąc pod uwagę skalę ustalonych nieprawidłowości, wskazane jest, aby posiadały one odpowiednie wykształcenie kierunkowe lub dodatkowe przeszkolenie z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

- W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu** przydzielono obowiązki w zakresie zarządzania ruchem pracownikom nieposiadającym odpowiednich kwalifikacji w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Nie dysponowali oni wykształceniem związanym z zarządzaniem ruchem drogowym (inżynierii drogowej), jak również nie odbyli szkoleń w tym zakresie. Posiadane wykształcenie to np. średnie – technikum budowlane oraz wyższe – Wydział Nauk Przyrodniczych (kartografia) oraz Akademia Rolnicza (geodezja).

Nie bez znaczenia dla skuteczności wypełniania zadań było nałożenie na właściwe komórki organizacyjne nadmiernych obowiązków, w stosunku do istniejącego zatrudnienia. W urzędach na jednego pracownika przypadało – poza koniecznością rozpatrzenia nawet do kilkuset projektów organizacji ruchu rocznie – skontrolowanie kilkaset km zarządzanych dróg („w obie strony”). W konsekwencji tego stanu wywiązanie się z obowiązków przeprowadzenia kontroli często przekraczało możliwości kadrowe tych jednostek. Nałożenie na jednego pracownika tak dużej liczby zadań z zakresu opiniowania prawidłowości sporządzania projektów przedstawianych do zatwierdzenia, a także przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz prawidłowości zastosowania, wykonania i utrzymania znaków drogowych, nie pozwalało na rzetelną ich realizację.

- W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym wykonywane były przez jedną osobę, zatrudnioną w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/2 a następnie 3/4 etatu), bez ustanowionego dla niej zastępstwa. Osoba ta nie dysponowała również kwalifikacjami przydatnymi do wykonywania zadań z tego zakresu. Nie posiadała wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego, ani nie została przeszkolona w tym kierunku. Do obowiązków tego pracownika należało wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych o łącznej długości ok. 650 km, a od 1 stycznia 2013 r. ok. 483 km dróg oraz rozpatrzenie w latach 2011–2013 (do 30 czerwca) m.in. 737 projektów organizacji ruchu.
- W **Urzędzie Miasta Rzeszowa** zadania organu zarządzającego ruchem wykonywał jeden pracownik, który na ich realizację poświęcał tylko 80% czasu pracy. Prowadził on również inne sprawy, np. dotyczące wydawania zezwoleń na korzystanie dróg w sposób szczególny (15%). Nie dysponował wykształceniem z zakresu inżynierii ruchu drogowego, bowiem posiadał tytuł inżyniera mechanika – specjalność lotnictwo oraz technologia maszyn. Do obowiązków tego pracownika należało sprawowanie nadzoru nad organizacją ruchu na 274 drogach publicznych (337 ulic) o łącznej długości ok. 293 km oraz rozpatrzenie latach 2011–2013 (I półrocze) przedłożonych do zatwierdzenia 279 projektów organizacji ruchu.

- **W Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w Wydziale Inwestycji i Drogownictwa zatrudnionych było siedem osób, z których pięć legitymowało się wykształceniem wyższym lecz żadna z nich nie posiadała wykształcenia o kierunku budownictwo drogowe. Oceną i opiniowaniem prawidłowości sporządzania projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzenia zajmował się tylko jeden pracownik, który posiadał wykształcenie średnie – technik architekt. Starostwo realizowało zadania dla łącznie 755 km dróg powiatowych i gminnych. Liczba i kwalifikacje tych pracowników – wg wyjaśnień złożonych w toku kontroli – nie pozwalały na pełną realizację zadań, a przyczyna braku zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanych osób tkwiła w złej sytuacji finansowej Starostwa.
- **W ZDKiUM w Wałbrzychu** w latach 2011–2013 (do dnia zakończenia kontroli) czterokrotnie zmieniały się osoby na stanowisku dyrektora. Częsta rotacja również na innych stanowiskach pracowniczych, kilkakrotna reorganizacja połączona ze zwiększeniem zakresu realizowanych zadań (w związku z przejęciem od dnia 1 stycznia 2013 r. zarządu nad drogami krajowymi, wojewódzkim i powiatowymi miasta Wałbrzycha) nie sprzyjała konsolidowaniu kadr i miała niekorzystny wpływ na jakość realizowanych zadań.

Na niewystarczające kwalifikacje zawodowe, brak szkoleń oraz na nieadekwatne do wielkości i rodzaju wykonywanych zadań zatrudnienie wskazywały w skontrolowanych jednostkach ustalenia audytorów wewnętrznych. Mimo to nie zawsze podejmowane były w tych jednostkach działania mające na celu poprawę sytuacji.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** audyt wewnętrzny Departamentu Dróg i Transportu, w którym objęto m.in. funkcjonowanie kontroli zarządczej w Departamencie, strukturę organizacyjną Departamentu, kompetencje zawodowe pracowników – wykazał w 2011 r. m.in. brak pełnej realizacji planów szkoleń, brak okresowej oceny pracowników, a strukturę organizacyjną Departamentu oceniono jako nieadekwatną do wielkości i rodzaju wykonywanych zadań. Nie podjęto jednak w Urzędzie skutecznych działań usprawniających.

3.3 Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg oraz ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu

3.3.1. Prowadzenie ewidencji dróg

Dokumenty ewidencyjne u większości skontrolowanych zarządców dróg prowadzone były nieprawidłowo. Obowiązującym przepisom odpowiadały tylko ewidencje w ośmiu (32%) skontrolowanych jednostkach zarządzających drogami. Natomiast w pozostałych 17 ewidencja dróg prowadzona była nierzetelnie⁴⁶. Należy podkreślić, że dokumentacja ewidencyjna, obejmująca książki dróg i obiektów mostowych, dzienniki objazdu dróg objętych zarządem, protokoły kontroli okresowych oraz mapy techniczno-eksploatacyjne⁴⁷, jest podstawowym źródłem wiedzy dla zarządcy dróg, niezbędnej do rzetelnego wykonywania zadań określonych w ustawie o drogach. Obowiązek prowadzenia tych dokumentów wynika z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach. W dokumentacji ewidencyjnej dokonuje się wpisów dotyczących przeprowadzanych objazdów i kontroli technicznej sprawności i wartości użytkowej dróg, a także nanosi się szczegółowe dane techniczne, w tym informacje dot. zagospodarowania i wyposażenia drogi.

Nieprawidłowości – aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie – polegały głównie na braku w ewidencji wymaganych danych bądź ich nieaktualnianiu, a w przypadku dwóch jednostek⁴⁸ dla 10 dróg w ogóle nie założono książek dróg. W ewidencji brakowało m.in. informacji o przeprowadzonych kontrolach okresowych i objazdach dróg, nie odnotowywano dat wykonania zaleceń pokontrolnych, brakowało wpisów dotyczących prowadzonych robót remontowych lub modernizacyjnych,

⁴⁶ Tj. nie zawierała danych określonych w rozporządzeniu o ewidencji dróg.

⁴⁷ Zakres i treść dokumentów ewidencyjnych określa § 9 pkt 1 rozporządzenia o ewidencji dróg.

⁴⁸ W MZUiM w Tarnowskich Górach brak było książek dla ośmiu z 353 objętych zarządem dróg, natomiast w ZDKiUM w Wałbrzychu brakowało książek dla dwóch z 54 dróg objętych badaniem.

nośności dróg, osobach upoważnionych do dokonywania wpisów bądź wpisy te dokonywały osoby nieupoważnione. Nie rejestrowano m.in. wszystkich elementów uzbrojenia podziemnego i naziemnego drogi. Nie podawano ich dokładnej lokalizacji⁴⁹. Nierzetelnie wypełniano tabele zagospodarowania odcinka drogi (tzw. tabela nr 9). Stwierdzono przypadki dokonywania wpisów przez osoby nieupoważnione.

- W **PZDW w Rzeszowie** analiza książek dróg dla pięciu (11,1%) spośród 45 wszystkich odcinków dróg wykazała, że żadna z nich nie zawierała kompletnych wpisów dotyczących prowadzonych robót remontowych i modernizacyjnych, a 3 książki nie zawierały wpisów dotyczących przeprowadzanych kontroli stanu technicznego.
- W **ZDiT w Łodzi** protokoły kontroli rocznych nie zawierały zaleceń pokontrolnych oraz terminów ich realizacji. Natomiast w książkach dróg nie dokonano żadnych wpisów w tabelach podlegających obowiązkowemu wypełnianiu, tj. nr 4 – Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi; nr 5 – Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi.
- W **ZDP w Tarnowskich Górach** w prowadzonych książkach dla 20 odcinków dróg oraz na mapach techniczno-eksploatacyjnych, w 15 brakowało danych o nośności dróg. W pozostałych 5 dane o ich nośności określono jedynie dla części długości tych odcinków.
- W **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** nie prowadzono książek drogowych według wzoru określonego w rozporządzeniu dla 256 (54,1%) dróg gminnych. Dopiero w związku z kontrolą NIK podjęto działania w celu sukcesywnego dostosowania ewidencji do obowiązujących przepisów.

W dziewięciu skontrolowanych jednostkach⁵⁰ nieaktualizowano danych w Książkach dróg (obowiązek ich aktualizacji wprowadza § 16 rozporządzenia o ewidencji dróg). Przynajmniej w niektórych nie uaktualniano – w związku z wdrożonymi zmianami w organizacji ruchu spowodowanymi remontami lub przebudową – danych o zagospodarowaniu i wyposażeniu technicznym drogi⁵¹. Ponadto nagminnie nie rejestrowano na bieżąco wyników przeprowadzonych kontroli okresowych i objazdów dróg, w tym dat potwierdzających wykonanie zaleceń⁵². Aktualizacja danych w ewidencji, zgodnie z postanowieniami ww. przepisu powinna być dokonywana na bieżąco, jednak nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

- W **ZDW w Katowicach** ewidencja dróg zawierała nierzetelne dane. Stwierdzono bowiem podczas oględzin wybranych pięciu odcinków dróg o długości 20,7 km (tj. 1,7% wszystkich zarządzanych dróg), że oznakowanie pionowe nie było zgodne z wpisami w książkach dróg. Na odcinkach objętych kontrolą brakowało 14 znaków ujętych w prowadzonej ewidencji dróg, wprowadzono natomiast 30 znaków, których nie ujęto w ww. ewidencji.
- W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** sporządzone w 2005 r. książki dróg nie były aktualizowane, a jedyne wpisy zmieniające ten stan dotyczyły przeprowadzonego w 2010 r. 5-cio letniego przeglądu stanu technicznego dróg.
- W **ZDM w Poznaniu** nie dokonywano aktualizacji danych dotyczących przeprowadzanych kontroli okresowych stanu technicznego odcinka drogi. Książka drogi nie zawierała również danych dot. kontroli stanu technicznego kanalizacji deszczowej oraz instalacji oświetleniowej, wykonywanych na zlecenie ZDM w latach 2009–2012. Dane te, zawierające informacje o dacie kontroli, nr protokołu oraz opis oceny stanu technicznego należało zamieścić w tabeli V Książki drogi.
- W **WZDW w Poznaniu** w wykazie dzienników objazdów dróg, dla odcinków dróg zarządzanych przez Rejon Dróg Wojewódzkich w Kościanie, brakowało wpisów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r. W wykazie

⁴⁹ Takie jak przewody gazowe, wodno-kanalizacyjne, linie telekomunikacyjne, energetyczne, trakcyjne itd.

⁵⁰ ZDW w Katowicach, WZDW w Poznaniu, PZDW w Rzeszowie, MZDW w Warszawie, ZDiT w Łodzi, ZDM w Poznaniu, Urząd Miasta w Stalowej Woli, MZUIUM w Tarnowskich Górach, ZDKiUM w Wałbrzychu, Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.

⁵¹ W tabeli nr 9 odnotowuje się wszystkie informacje dotyczące zagospodarowania odcinka drogi, tj. informacje o wszystkich urządzeniach obcych znajdujących się w pasie drogowym oraz ich dokładnej lokalizacji. Natomiast w tabeli nr 10 informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi, tj. o wszystkich elementach inżynierii ruchu (głównie o oznakowaniu poziomym i pionowym, barierach i sygnalizacji) oraz o ich dokładnej lokalizacji.

⁵² W tabelach nr 4-7 Książki danej drogi odnotowuje się wszystkie dzienniki objazdów dróg, sporządzonych protokołów kontroli okresowych, protokołów odbioru robót oraz protokołów katastrof odcinka drogi.

protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi zamieszczano wpisy dotyczące badań przeprowadzanych przez laboratoria drogowe oraz corocznych ocen stanu technicznego drogi, które faktycznie należało zamieszczać w tabeli IV książki drogi.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia map techniczno-eksploatacyjnych ujawniono w pięciu jednostkach objętych kontrolą. W dwóch z nich nie sporządzono map techniczno-eksploatacyjnych dla wszystkich zarządzanych dróg⁵³. Podstawową przyczyną tego stanu było niezabezpieczenie na ten cel dostatecznych środków finansowych.

- W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** nie sporządzono map techniczno – eksploatacyjnych dla wszystkich dróg powiatowych. Według stanu na koniec 2012 r. dotyczyło to 55 dróg o łącznej długości 220,275 km, a według stanu na 30 czerwca 2013 r. 47 dróg powiatowych o łącznej długości 191,275 km. Zadanie opracowania map nie zostało powierzone żadnemu pracownikowi Starostwa.

W kolejnych trzech jednostkach nie dotrzymywano terminów aktualizowania map, określonych w przepisie § 16 rozporządzenia o ewidencji dróg⁵⁴. Nie przekazywano też map w celu aktualizacji innym zarządom, stosownie do obowiązku wynikającego z przepisu § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach⁵⁵.

- W **ZDiT w Łodzi** w latach 2011–2012 nie zaktualizowano i nie przekazano do ZDW map techniczno-eksploatacyjnych, ze względu – jak wyjaśniono „braku ich aktualizacji w latach poprzedzających”.

W konsekwencji nieprawidłowego prowadzenia ewidencji dokumentacyjnej dróg, kierownicy skontrolowanych jednostek nie posiadali informacji umożliwiających podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowej organizacji ruchu na podległych im drogach, jak również rzetelne określanie potrzeb finansowych na utrzymanie i wymianę oznakowania.

Do najważniejszych przyczyn nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg należy zaliczyć ignorowanie przez kierowników poszczególnych jednostek obowiązków w tym zakresie, błędy organizacyjne, nieprzeprowadzanie szkoleń dotyczących prowadzenia ewidencji oraz częste zmiany osób upoważnionych do dokonywania wpisów bądź dokonywanie wpisów przez osoby do tego nieprzygotowane.

Przyczyną braku części wpisów w książkach dróg – prowadzonych w formie elektronicznej – było stosowanie oprogramowania, które nie zapewniało możliwości rejestrowania wszystkich informacji wymaganych przepisami rozporządzenia o ewidencji dróg.

Tę sytuację pogłębiał fakt, że nie wszystkie organy zarządzające ruchem drogowym jak i zarządcy dróg⁵⁶ dysponowały kompletną dokumentacją, nie potrafiły prawidłowo wskazać liczby i długości podległych im dróg, a nawet określić liczby znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu rozmieszczonych na podległych drogach.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** brakowało szczegółowych i aktualnych danych o sieci podległych dróg, w tym o zgodności ich oznakowania z przepisami. Dyrektor ZDW w Katowicach jedynie szacunkowo określił, zaznaczając że informacje w znacznym stopniu mogą być przekłamane, iż ok. 85% oznakowania pionowego i 70% oznakowania poziomego spełnia wymagania rozporządzenia.
- W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu** prowadzony wykaz dróg gminnych różnił się co do liczby i długości dróg z wykazem prowadzonym przez ZDKiUM w Wałbrzychu, projektami organizacji ruchu na drogach

⁵³ Przy czym w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu w ogóle nie sporządzono map techniczno-eksploatacyjnych dla dróg powiatowych objętych zarządem. Natomiast w MZUiM w Katowicach stwierdzono brak map dla 58 dróg w mieście, tj. dla wszystkich dokumentów ewidencyjnych dróg objętych badaniem.

⁵⁴ W PZDW w Rzeszowie.

⁵⁵ W ZDiT w Łodzi oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

⁵⁶ ZDW w Katowicach, ZDKiUM w Wałbrzychu, ZDP w Tarnowskich Górach, MZUiM w Tarnowskich Górach, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Urząd Miejski w Wałbrzychu, Starostwa Powiatowe w Tarnowskich Górach i Ostrowie Wielkopolskim.

publicznych Wałbrzycha w 2013 r. wykazanych w rejestrze projektów zatwierdzonych w 2013 r. (do 30 lipca 2013 r.) oraz uchwałami Rady Miejskiej Wałbrzycha. Ponadto dokumentacja pozyskana od Rejonu Dróg GDDKiA, Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz Starosty Wałbrzyskiego oraz ZDKiUM w Wałbrzychu zawierała szereg nieprawidłowości (m.in. nie była w formie dokumentów urzędowych, tj. w oryginale lub w kopiach z potwierdzeniem za zgodność z oryginałem). Nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku dokumentów poświadczających wdrożenie projektów, a także niejednoznaczności informacji o ilości i długości dróg.

- W **Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim** porozumienia w sprawie powierzenia zarządzania drogami powiatowymi zawarte przez Zarząd Powiatu Ostrowskiego nie zabezpieczały właściwej i rzetelnej realizacji powierzonych tym podmiotom zadań, ponieważ nie zawierały wykazu dróg, nie określały ich długości, rodzaju i stanu nawierzchni drogi, rodzaju i stanu technicznego urządzeń zabezpieczających ruch oraz innych urządzeń związanych z drogą.

3.3.2. Ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu

W 16 (80%) organach zarządzających ruchem drogowym ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, prowadzono w sposób odbiegający od wymogów określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Prowadzone rejestry nie pozwalały na określenie, które projekty organizacji ruchu i kiedy zostały wdrożone oraz czy i kiedy przywrócono poprzednią organizację ruchu. Sytuacja ta wynikała z powszechnego nieodnotowywania w ewidencji terminów, w których powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w przypadkach czasowych zmian organizacji ruchu – przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Powyższe nieprawidłowości powodowały, że sprawowanie w takich przypadkach rzetelnego nadzoru nad zmianami organizacji ruchu było utrudnione bądź niemożliwe.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** w latach 2011–2013 (I półrocze) w 811 wpisach w ewidencji – w 646 przypadkach (79,7%) nie odnotowano rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz w 135 (16,7%) przypadkach przewidywanego terminu przywrócenia stałej organizacji ruchu.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** tylko w I półroczu 2013 r. brak wpisu o rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu odnosił się do 835 (84%) spośród 996 projektów organizacji ruchu, dla których termin jej wprowadzenia określony był do 30 czerwca 2013 r.

Powyższe nieprawidłowości spowodowane były nierealizowaniem przez jednostki wprowadzające organizacje ruchu drogowego (zarządców dróg) obowiązku powiadamiania o tym fakcie organów zarządzających ruchem drogowym. W rejestrach dwóch jednostek⁵⁷ w ogóle nie przewidziano możliwości ewidencjonowania (nie wprowadzono rubryk przeznaczonych na wpis) rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Możliwość rejestracji tych zdarzeń wprowadzono dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK.

- W **Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w latach 2011–2013 (do 31 lipca) ewidencja projektów organizacji ruchu nie zawierała kolumny pozwalającej na dokonanie wpisu dot. rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Możliwość wprowadzenia stosownego zapisu w ewidencji zostały wprowadzone do ewidencji od 1 sierpnia 2013 r., tj. w związku z ustaleniami kontroli NIK.

W co czwartej jednostce⁵⁸ wpisy w ewidencji były niezgodne ze stanem faktycznym podanym w projekcie organizacji ruchu lub wynikającym z dokumentów stanowiących podstawę zatwierdzenia projektów.

⁵⁷ W Starostwie Powiatowym w Pruszkowie oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

⁵⁸ W dwóch Oddziałach GDDKiA, Urzędach Marszałkowskich Województw: Śląskiego i Mazowieckiego, Urzędzie Miasta Katowice oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** spośród 144 (91%) projektów zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r., w 131 przypadkach nie podano w ewidencji rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu lecz wpisano datę przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Było to niezgodne z przepisem § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.
- W **Oddziałach GDDKiA w Poznaniu i Łodzi** nieprawidłowo podawano terminy, w których powinna zostać wprowadzona czasowa organizacja ruchu. Terminy wymienione w § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem powinny być wpisywane jako daty, czyli w sposób skonkretyzowany, a w Oddziałach tych podawane były w sposób ogólny np. miesiąc, kwartał.
- W **Urzędzie Miasta Katowice** nierzetelnie ujęto w ewidencji dane dotyczące 26 z 65 objętych analizą projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Dotyczyło to m.in. niezgodnych z tymi dokumentami danych o: dacie zatwierdzenia projektu, przewidywanym i rzeczywistym terminie wprowadzenia organizacji ruchu, przywrócenia stałej organizacji ruchu, nazwie ulicy objętej projektem oraz osobie (jednostce) składającej projekt do zatwierdzenia. W Urzędzie tym, pomimo że podstawą wpisu powinny być wyłącznie dokumenty, będące w posiadaniu Urzędu, występowała praktyka dokonywania zmian w ewidencji terminów, na podstawie nieudokumentowanych i nieweryfikowalnych informacji, uzyskiwanych od inwestorów. Przypadki te dotyczyły 40% przeanalizowanych wpisów w ewidencji a nie jak twierdził Kierownik Referatu Systemów Transportowych i Organizacji Ruchu, że stwierdzone nieścisłości, błędy, oraz omyłki i błędy systemowe prowadzonej ewidencji stanowiły pojedyncze przypadki.

W trzech jednostkach⁵⁹, pomimo że zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, to w rejestrze umieszczono projekty niezatwierdzone oraz odrzucone.

- W **Oddziałach GDDKiA w Warszawie oraz Poznaniu** w ewidencji wykazywane były projekty, które nie zostały zatwierdzone.
- W **WZDW w Poznaniu** ewidencja projektów organizacji ruchu zawierała także wpisy projektów organizacji ruchu, które odrzucono.

Wskutek nierzetelnie prowadzonej ewidencji organy zarządzające ruchem drogowym nie zapewniły sobie możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym projektem organizacji ruchu, oraz w uzasadnionych przypadkach, realizacji obowiązku informowania właściwego zarządcy drogi o utracie ważności tej organizacji, jaki wynika z przepisu § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

3.4 Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie oznakowania dróg

3.4.1. Zatwierdzanie organizacji ruchu

Nieprawidłowości w zakresie wykonywania zadań związanych z zatwierdzaniem organizacji ruchu stwierdzono w 14 (70%) jednostkach. Powstawały one już na etapie rozpatrywania złożonych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Ustalono bowiem, że rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty, pomimo że nie zawierały one wszystkich dokumentów wymaganych przepisami § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Do nielicznych należały sytuacje, w których zgodnie z obowiązkiem określonym w § 8 ust. 2 pkt 2, projekty niekompletne odsyłano w celu wprowadzenia uzupełnień.

Do dokumentów, których nagminnie nie załączano do projektów organizacji ruchu należały charakterystyki drogi i ruchu na drodze według stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy. Zamiast tych dokumentów przedkładano opisy techniczne, które zawierały nieprzydatne informacje sprzed tego okresu. Również charakterystyki, które złączano nie spełniały wymagań

⁵⁹ W dwóch Oddziałach GDDKiA, WZDW w Poznaniu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

określonych przepisami. Pomimo że przepisy zobowiązywały do przedstawiania w opisach technicznych, charakterystyk drogi i ruchu na niej, które winny być opracowane pod kątem wpływu parametrów drogi i ruchu na bezpieczeństwo użytkowników, większość opisów sprowadzała się do przedstawiania informacji zbędnych, takich jak podstawy prawne organizacji ruchu, zalecenia projektantów, warunki techniczne dla znaków lub opisy istniejącej organizacji.

- W **WZDW w Poznaniu** projekty organizacji ruchu dla drogi przebudowywanej zawierały opis stanu istniejącego drogi, zamiast charakterystyki drogi i ruchu po zakończeniu przebudowy.
- W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu dotyczących wprowadzenia zmian w organizacji na istniejących drogach, w części z nich zamieszczono niepełne opisy techniczne, w których pominięto informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian. Natomiast w zatwierdzonych projektach związanych z budową lub przebudową dróg, w części z nich, nie zawarto charakterystyki ruchu wg stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi.

W czterech jednostkach zatwierdzono projekty organizacji ruchu związane z wykonywaniem robót na drodze, mimo że załączone do nich opisy techniczne, nie zawierały wymaganych⁶⁰ opisów zagrożeń i utrudnień. Nie pozwalało to organowi rozpatrującemu projekt na dokonanie oceny prawidłowości zaproponowanych rozwiązań w organizacji ruchu pod względem minimalizacji utrudnień i zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom, podczas wykonywania prac drogowym. Również projekty dotyczące robót realizowanych wieloetapowo, nie zawierały wymaganych opisów zakresu robót dla każdego etapu, a także opisów stanu pasa drogowego po zrealizowaniu kolejnych etapów tych robót.

- W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** przyjmowano do rozpatrzenia i zatwierdzano projekty czasowej organizacji ruchu dotyczące wykonywania robót w pasie drogowym, które w załączonych opisach technicznych nie zawierały opisu zagrożeń lub utrudnień w organizacji ruchu, uzasadniających wprowadzaną organizację ruchu oraz danych nt. charakterystyki ruchu na drodze i danych odnośnie do charakterystyki drogi.
- W **Urzędzie Miasta Katowice** w 19 projektach nie zamieszczono opisów technicznych zawierających charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku robót – opisu zagrożeń lub utrudnień, bądź zakresu robót i stanów pasa drogowego dla poszczególnych etapów robót, dla wymagających tego opisu 53 projektów, mimo że obowiązek ich zamieszczenia określono w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Kolejną nieprawidłowością było rozpatrywanie a następnie zatwierdzanie projektów, do których nie załączono (lub zamieszczono w nieodpowiedniej skali, bądź bez podania tej skali) planów orientacyjnych z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy⁶¹, a także planów sytuacyjnych zawierających lokalizację istniejących, projektowanych lub usuwanych znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Sytuacja ta dotyczyła co drugiej skontrolowanej jednostki.

- W **Urzędzie Miasta Katowice** niezgodnie z przepisami rozpatrzono i zatwierdzono projekty, mimo iż nie zawierały m.in. w 22 (z 62 zbadanych) projektach planów orientacyjnych w wymaganej skali z zaznaczeniem drogi lub dróg, których dotyczyły. W kolejnych 25 nie zamieszczono planów sytuacyjnych w wymaganej skali zawierających parametry geometrii dróg⁶².
- W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** przyjmowano do rozpatrzenia i zatwierdzano projekty, do których m.in. dołączono plany orientacyjne wykonane w niewłaściwej skali, nie załączono planów sytuacyjnych, a w ich miejsce zamieszczono schematy (szkice) ustawienia projektowanych znaków. Jednak nie zawierały one lokalizacji istniejących oraz usuwanych znaków drogowych.

⁶⁰ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

⁶¹ Obowiązek ustalony w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

⁶² Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

W jednej ze skontrolowanych jednostek (**Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego**) wystąpiły 3 przypadki zatwierdzenia projektów (14% objętych badaniem) pomimo przyjęcia w nich organizacji ruchu w części niezgodnej z przepisami § 8 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Stwierdzono również w trzech jednostkach przypadki przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone opinie właściwych komendantów Policji i zarządców dróg, wymagane przepisami § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

- W **Urzędzie Miasta Katowice** zatwierdzono projekty, do których nie dołączono wymaganych przepisami 39 pisemnych opinii Komendanta Miejskiego Policji w Katowicach oraz 43 opinii zarządcy drogi (MZUiM w Katowicach), tj. odpowiednio dla 47 i 53 projektów organizacji ruchu.

Do przedstawionych wyżej nieprawidłowości dochodziło w wyniku przyjmowania do rozpatrzenia projektów, które nie spełniały wymaganego poziomu merytorycznego oraz niewykorzystywania możliwości zwrotu tych projektów w celu uzupełnienia, głównie z powodu błędnie sporządzonych opisów technicznych dróg. Kolejną przyczyną były niedostateczne kwalifikacje pracowników rozpatrujących projekty oraz braki kadrowe. Skutkowało to pobieżną weryfikacją dokumentów. Istotną przyczyną przedstawionego stanu było również to, że rozporządzenie o zarządzaniu ruchem ani inne przepisy nie określają kwalifikacji jakie powinny posiadać osoby sporządzające projekty organizacji ruchu, jak również ich odpowiedzialności z tytułu nierzetelnie sporządzonej dokumentacji. Stwierdzono, że pomimo możliwości określonej w § 8 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. powołania odpowiedniej komisji lub zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego, tylko w pojedynczych przypadkach korzystano z takiej możliwości. Niska jakość przedkładanych organom zarządzającym ruchem projektów, a także błędy w procesie ich rozpatrywania i zatwierdzania stanowiły jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzanych podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin oznakowania dróg.

Ponadto w co trzeciej skontrolowanej jednostce⁶³ zatwierdzano projekty organizacji ruchu, pomimo że w złożonej dokumentacji nie podano wymaganych terminów wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu, w przypadku projektów dotyczących wykonywania robot na drodze, wymaganych na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Organy zarządzające ruchem drogowym (w co czwartej jednostce) nie określały również terminu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu. Obowiązki w tym zakresie określone zostały w § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia. Niewskazywanie terminów skutkowało tym, że organizacja ruchu nie mogła być wprowadzana do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (obowiązki ewidencyjne ustala przepis § 9 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu bez wskazania konkretnych terminów wprowadzenia/ przywrócenia organizacji ruchu uniemożliwiało również prowadzenie rzetelnej kontroli terminowości wprowadzania organizacji ruchu, jak również mogło powodować problemy w zakresie koordynacji robót w pasie drogowym, do której zobowiązują zarządców dróg przepisy art. 20 pkt 7 ustawy o drogach.

⁶³ W GDDKiA (Oddział w Warszawie), Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Urzędach Miast Katowice i Rzeszowa, Urzędach Miejskich Wrocławia i w Wałbrzychu oraz Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu.

3.4.2. Kontrola wykonywania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu

W przypadku wdrożenia stałej organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem drogowym, na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem ma obowiązek w terminie 14 dni od daty wprowadzenia tej organizacji, przeprowadzić kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Kontrole takie na wszystkich zarządzanych drogach przeprowadzały tylko dwa organy zarządzające ruchem⁶⁴, natomiast ośmiu – kontroli nie przeprowadzało w ogóle⁶⁵.

- W **Urzędzie m.st. Warszawy** w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia lub zgłoszenia⁶⁶ organizacji ruchu. Inżynier Ruchu m.st. Warszawy wyjaśnił, że nie przeprowadzono kontroli zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Kontroli i Zezwoleń.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie przeprowadzono w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 marca 2012 r.
- W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu**, pomimo że od dnia uzyskania statusu miasta na prawach powiatu (tj. od 1 stycznia 2013 r.) wdrożono 19 z 44 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pracownicy Biura nie przeprowadzili żadnej kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych.

W pozostałych jednostkach przedmiotowe kontrole wykonywane były nieregularnie, z opóźnieniem wynoszącym do 156 dni⁶⁷, w stosunku do terminu wymaganego przepisami. Ponadto ustalono, że kontrolami obejmowano jedynie część wdrażanych organizacji, w skrajnym przypadku 5%.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** na 55 analizowanych projektów organizacji ruchu, w wymaganym terminie do 14 dni, poprawność zastosowanych rozwiązań sprawdzono tylko w jednym przypadku.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** w przypadku 10 z 17 (59%) wdrożonych projektów stałej organizacji ruchu, wymagane kontrole przeprowadzono po obowiązującym terminie, tj. w trzech przypadkach po 18 dniach, a w siedmiu po upływie od 95 do 152 dni. Przekroczenie 14-dniowego terminu dokonania takiej kontroli, wyjaśniano dużą liczbą zadań realizowanych przez pracowników. Wskutek nieprzeprowadzenia jednej z ww. kontroli w wymaganym terminie dopuszczono do sytuacji, w której przez 95 dni od daty wprowadzenia organizacji ruchu nie ustanowiono m.in. wymaganego znaku ograniczenia prędkości do 60 km/h a następnie do 40 km/h z jednej strony niebezpiecznego skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową oraz drogą gminną. Sytuacja ta, przy ograniczonej widoczności tego skrzyżowania (położonego na łuku) stwarzała bezpośrednie zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, w tym osób korzystających z znajdującego się w bliskiej odległości przystanku komunikacji miejskiej.
- W **Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w latach 2012–2013 (do 30 czerwca) kontrolą prawidłowości wykonania zadań technicznych objęto tylko 20 projektów stałej organizacji ruchu (8,4%), mimo iż w tym okresie Starostwo zatwierdziło 238 takich projektów.

Przyczyną nieprzeprowadzania kontroli, poza problemami kadrowymi, było nieprzestrzeganie przez jednostki wprowadzające organizację ruchu (zarządców dróg) obowiązku wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, zobowiązującego te jednostki do zawiadomienia organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi i właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia. Nieprawidłowości te odnotowano – w różnym stopniu, u wszystkich skontrolowanych zarządców ruchu.

⁶⁴ Tj. Urząd Miasta we Wrocławiu Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli.

⁶⁵ Tj. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Urzędy Miast w Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wałbrzychu, Starostwa Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim. W przypadku Urzędu Miasta Katowice nie wykonywano kontroli, ponieważ w sposób nieuprawniony przekazano wykonywanie przedmiotowych zadań do MZUiM w Katowicach (jednostki organizacyjnej miasta Katowice).

⁶⁶ Jednostki wprowadzające organizację ruchu zbiorczo informowały Urząd o wprowadzeniu organizacji ruchu nawet 2 miesiące po jej wprowadzeniu.

⁶⁷ W przypadku kontroli przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.

- W **PZDW w Rzeszowie** w 2012 r. wprowadzając 16 organizacji ruchu tylko w dwóch przypadkach terminowo powiadomiono Marszałka Województwa Podkarpackiego i Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. W pozostałych 14 sprawach brak było dokumentów potwierdzających powiadomienie właściwych organów o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. Powyższe nie tylko nie pozwalało na terminowe wykonanie zadań kontrolnych organu zarządzającego ruchem, ale w szczególności uniemożliwiało Policji podjęcie działań w zakresie kontroli ruchu drogowego już od początku obowiązywania nowej organizacji ruchu, co zwiększało potencjalne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- W **PZD w Ostrowie Wielkopolskim**, wprowadzając zmiany w organizacji ruchu na zarządzanych drogach, nie dokonywano formalnego zawiadomienia uznając, że działaniem wystarczającym jest zaopiniowanie projektu przez właściwego komendanta Policji. Istotnym w tych przypadkach było jednak to, że zgodnie przepisem § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia o zarządzaniu ruchem to organ zarządzający ruchem – po przedstawieniu projektu, określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu i stąd dopiero po jej zatwierdzeniu możliwe jest dokonanie zawiadomienia o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu.
- W **DSDiK we Wrocławiu** analiza wprowadzonych 54 projektów organizacji ruchu wykazała, że w 26 przypadkach nieterminowo zawiadomiono Policję oraz organ zarządzający ruchem, w kolejnych 20 przypadkach w ogóle nie powiadomiono Policji, a w 18 organu zarządzającego ruchem. Przyczyną takiej sytuacji było m.in. nieinformowanie inspektorów terenowych DSDiK przez zarządy dróg powiatowych, realizujące zadania z zakresu utrzymania dróg na podstawie porozumień, o planach związanych z realizacją zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pomimo ich poinformowania przez DSDiK o takim obowiązku. Wskazano również na trudności w planowym działaniu służb terenowych DSDiK, a także zapomnieniem oraz natłokiem spraw administracyjno-biurowych.

Kolejną przyczyną braku lub nieterminowego przeprowadzania kontroli było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez organy zarządzające ruchem drogowym, polegające na nieokreśleniu w każdym przypadku terminu (daty), w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu⁶⁸. Informacje te są niezbędne do planowania działań dot. wprowadzania oznakowania w celu wykonywania robót bez zakłócania ruchu drogowego i nie stwarzania zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego.

- W **Oddziale GDDKiA w Warszawie** wydłużano znacznie, do 24 miesięcy ważność projektów organizacji ruchu oraz zatwierdzano projekty bez wskazania konkretnego terminu wprowadzenia tej organizacji.
- W **WZDW w Poznaniu** w zatwierdzanych projektach, mimo wymogu wynikającego z § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie określano terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.

Istotną przyczyną – nieprzeprowadzania kontroli – było również nagminne nieinformowanie zarządów drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu⁶⁹, w każdym przypadku upływu wyznaczonego uprzednio terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Powyższe zaniechania wpływały także negatywnie na dyscyplinowanie zarządców wdrażających organizacje ruchu, a ponadto nowe lub zmienione organizacje ruchu wprowadzane były po upływie wyznaczonego terminu, w którym zatwierdzona organizacja powinna być wprowadzona.

- **Marszałek Województwa Podkarpackiego** nie poinformował zarządu dróg wojewódzkich o utracie ważności 835 (84%) spośród 996 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, dla których ustalił termin ich wprowadzenia do 30 czerwca 2013 r.
- W **Urzędzie m.st. Warszawy** Biuro Drogownictwa i Komunikacji nie poinformowało zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku 21 spośród 40 analizowanych w toku kontroli projektów.
- W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** na poddanych analizie 43 wprowadzonych organizacji ruchu, w co czwartym przypadku jednostki wprowadzające organizację nie powiadomiły Starosty o terminie jej wprowadzenia. W żadnym z tych przypadków Starosta nie wykonał obowiązku zawartego w §12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem i nie poinformował zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

⁶⁸ Obowiązek ten określa § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

⁶⁹ Obowiązek ten wynika z przepisów § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Niepowiadanie zarządów dróg o planowanym wprowadzeniu organizacji ruchu niesie negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego, w postaci braku niezbędnej wiedzy o dokonywanych zmianach w organizacji ruchu.

- W **GDDKiA Oddział w Warszawie** oględziny przeprowadzone na odcinkach dróg krajowych nr: 7, 8, 50 i 92 na trasie Warszawa, Mszczonów, Sochaczew, Ożarów Mazowiecki wykazały przypadki różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu, a stanem określonym w zatwierdzonych planach liniowych organizacji ruchu, np.: – w km 445+408 wg projektu powinno być: przejście dla pieszych oraz znak A-16 „przejście dla pieszych”, w rzeczywistości nie było przejścia i znaku; – w km 444+850 był ustawiony znak B-23 „zakaz zawracania”, którego wg projektu nie powinno być w tym miejscu; – na obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi nr 50 brakowało wielu słupków uchylnych, odblaskowych (znak U-25).
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** oględziny siedmiu dróg wojewódzkich wykazały m.in.: na drodze 835 w km od 220+265 do km około 190+000 brak linii segregacyjnej i słupków; od km 187+000 słupki prowadzące U-1a z częstymi brakami w oznakowaniu kilometrażu; na drodze nr 985 w miejscowości Chorzelów dwa przejścia ze światłami pulsującymi niezgodne z organizacją ruchu; na drodze nr 881 oznaczenie w terenie dwóch obiektów mostowych, dla których w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, wykazano nośność 15 t (B18), podczas gdy po przebudowie – 30 t; – na drodze nr 886 w miejscowości Blizne znajdowało się przejście ze światłami pulsującymi nie ujętymi w zatwierdzonej organizacji ruchu.
- W **Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim** organizacje ruchu na drogach poddanych oględzinom były niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Odstępstwa dotyczyły wysokości umieszczenia znaków pionowych, braku sygnalizacji świetlnej, umieszczenia urządzeń ostrzegawczych.

Na konieczność (dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg) każdorazowego i terminowego przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu wskazywały ustalenia kontroli zgodności oznakowania dróg z organizacją ruchu przeprowadzonych w grudniu 2011 r. na terenie dwóch Rejonów Dróg PZDW w Rzeszowie:

- (**RDW w Jarosławiu**) w 19 lokalizacjach drogi ustawiono niezgodnie z projektem lub nie zamontowano istotnych dla bezpieczeństwa użytkowników znaków (m.in.): B-33 ograniczenia prędkości (4 przypadki); B-20 Stop; A-1 niebezpieczny zakręt w prawo (2), A-7 ustęp pierwszeństwa (2);
- (**RDW w Jaśle**) w 10 lokalizacjach odpowiednio: B-33 ograniczenie prędkości (2), B-34 koniec ograniczenia prędkości; A-4 niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo z tabliczką T-3 koniec a ponadto stwierdzono liczne przypadki odchylenia od pionu znaków pionowych, co utrudniało ich widoczność.

Niedopełnienie przez organy zarządzające ruchem, obowiązku przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, skutkowało licznymi przypadkami braku zgodności oznakowania dróg z zatwierdzoną organizacją ruchu. Opis tego stanu został przedstawiony w pkt. 3.5.1, 3.6.1 – 3.6.3.

3.4.3. Kontrola prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na wszystkich podległych drogach przeprowadzało, w obowiązujących terminach, tj. co najmniej raz na 6 miesięcy tylko 5 (25%) organów zarządzających ruchem drogowym. Pozostałe nie przeprowadzały żadnych kontroli (6 jednostek)⁷⁰, bądź realizowały ten obowiązek nierzetelnie, tj. z częstotliwością mniejszą od wymaganej lub obejmowały kontrolami tylko część dróg (w skrajnym przypadku 5% długości zarządzanych dróg wojewódzkich). Obowiązek przeprowadzania powyższych kontroli nakłada na organy nadzorujące ruchem przepis § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

⁷⁰ Tj. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Urzędy Miast w Łodzi, Katowicach i Poznaniu, Starostwa Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim. Kontrole nie były wykonywane, ponieważ w sposób nieuprawniony przekazano wykonywanie przedmiotowych zadań do zarządów dróg.

- *W Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim* w ogóle nie realizowano obowiązku zawartego w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, gdyż jak wyjaśniono, przyjęto założenie, że wykonywanie tej czynności należy do obowiązków Dyrektora PZD w Ostrowie Wielkopolskim.
- *W GDDKiA* stwierdzono nieprzeprowadzanie okresowych kontroli określonych w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem na odcinkach autostrady A-2 oraz drogi ekspresowej S-8.
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego* w I półroczu 2011 r. skontrolowano jedynie 63,5% dróg wojewódzkich i to nie w pełnym zakresie, ponieważ kontrole prowadzone przez pracowników Delegatury w Ciechanowie nie obejmowały sygnalizacji świetlnej.
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego*, który zarządzał 82 drogami wojewódzkimi o długości ok. 2.270 km, obowiązki kontrolne wykonywano w odniesieniu do 5% długości zarządzanych dróg. W 2012 r. przeprowadzono i udokumentowano w sumie 26 kontroli „prawidłowości zastosowania, i funkcjonowania oznakowania”, którymi objęto 26 dróg wojewódzkich o łącznej długości 479,27 km (21%). Jednak tylko w dwóch przypadkach kontrole te obejmowały całe odcinki dróg wojewódzkich pozostających w zarządzie Urzędu, przy czym w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli „w obie strony”.
- *W Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu* w I półroczu 2013 r. kontrolą okresową objęto 9 dróg o łącznej długości 18,3 km, tj. 9,0% łącznej długości dróg, na których ruch podlegał zarządzaniu, a w II półroczu (do końca lipca) objęto 5 dróg o łącznej długości 15,1 km, tj. 7,4% łącznej długości dróg. W tym czasie Prezydent zarządzał ruchem na łącznie 352 drogach o łącznej długości ok. 204 km.
- *W Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach* w 2012 r. nie zapewniono przeprowadzenia co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli aż 815 km (85,6%) spośród 952,7 km wszystkich dróg, wymagających jej przeprowadzenia.

Organy, które przeprowadzały omawiane kontrole, powszechnie dokumentowały ich wyniki w sposób nierzetelny. Sporządzane przez większość jednostek protokoły, nie zawierały wskazania, które z dróg poddane zostały kontroli, tj. informacji o numerach, kategoriach i nazwach skontrolowanych dróg, co uniemożliwiło stwierdzenie objęcia kontrolą wszystkich dróg. W protokołach nie udokumentowano sprawdzenia, w oparciu o projekty organizacji ruchu, prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania i innych urządzeń, co nie pozwalało zidentyfikować, a następnie wyeliminować zagrożeń w ruchu drogowym wynikających z nieprawidłowości w oznakowaniu ciągów dróg jak i funkcjonowaniu urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

- *W Urzędzie Miasta Rzeszowa* z treści protokołów wynikało, że kontrole ulic przeprowadzono osiedlami. Jednakże nie sprecyzowano, które ulice oraz o jakiej długości poddane zostały badaniom.
- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego* przeprowadzone kontrole w 2012 r. wszystkich dróg o długości ok. 1.630 km, zostały udokumentowane w sposób nierzetelny. W ośmiu (na 35 ogółem) sporządzonych protokołach odnotowano jedynie ustalenia dotyczące kilku znaków drogowych (ośmiu w I i również ośmiu w II półroczu 2012 r. oraz 4 spostrzeżenia ogólne: „kilka przypadków znaków pionowych słabo widocznych”, „stwierdzono kilka przypadków skrzywionych słupków U-1a”, „droga skoleinowana”, „droga w remoncie”).
- *W Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli* zespół kontrolny Starostwa w ciągu trzech dni dokonał w ramach kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontroli ok. 605 km, tj. 91% wszystkich podległych dróg. Objęcie jednakże kontrolą aż 319 km w ciągu jednego dnia⁷¹ wskazuje, że kontrole te przeprowadzono nierzetelnie, niezgodnie z wymogami przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Nierzetelne, pobieżne wykonywania kontroli było m.in. wynikiem niedoborów kadrowych, jak również brakiem wewnętrznych regulacji normujących sposób przeprowadzenia kontroli, w tym dokumentowania i przedstawiania jej wyników.

- *W WZDW w Poznaniu* nie wykonywano w pełnym zakresie obowiązku przeprowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. WZDW zarządzał 84 drogami o łącznej długości ok. 2.665 km. Sytuacja ta wynikała z faktu, że kontrole na drogach zarządzanych przez WZDW wykonywane były tylko raz w roku i to dla niespełna połowy dróg.

⁷¹ W dniu 10 października 2012 r. przeprowadzono kontrolę 319,5 km dróg na terenie gmin Stalowa Wola i Bojanów.

- W **Urzędzie Miasta Katowice** Prezydent nie zobowiązał pracowników Urzędu do realizowania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, a przyczyną tej nieprawidłowości było przekazanie w 2009 r. do MZUiM w Katowicach części zadań wykonywanych wcześniej przez zlikwidowany Wydział Komunikacji Urzędu, w tym w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych.
- W **Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach** niewykonywanie kontroli na wszystkich cięgach dróg tłumaczono brakiem kadr w Biurze Transportu i Dróg Publicznych oraz koniecznością realizacji innych zadań w Biurze a także niepełną i nieaktualną dokumentacją, jaką powiat przejął, co w praktyce utrudniało lub często uniemożliwiało weryfikację oznakowania pod względem formalnym.

Brak, w cyklach półrocznych, kontroli organizacji ruchu drogowego wymaganych przepisem § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem uniemożliwiał organom zarządzającym ruchem żądania wymiany zniszczonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, ich uzupełnienia do stanu określonego w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, jak również stwierdzenia, czy znaki te zostały umieszczone w miejscach zgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Ponadto zaniechania te skutkowały wprowadzaniem przez zarządców dróg i inne podmioty zmian w organizacji ruchu, nie wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu.

Część jednostek, która przeprowadzała ww. kontrole okresowe, ograniczała skuteczność ich wyników wskutek nieegzekwowania wykonywania zaleceń pokontrolnych, zarówno od zarządców dróg jak i podmiotów, którym powierzano utrzymanie oznakowania dróg.

- W **ZDKiUM w Wałbrzychu** pomimo szeregu ustaleń dokonanych w latach 2011–2012, nadal nie usunięto 46 nieprawidłowości (22%). Przeprowadzone wówczas kontrole wykazały liczne nieprawidłowości w oznakowaniu i bieżącym utrzymaniu dróg, np. niezgodności organizacji ruchu drogowego z zatwierdzonymi projektami, wprowadzenie organizacji ruchu drogowego bez zatwierdzonego projektu, braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, zniszczenia znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, niewidoczne i zniszczone oznakowanie, niewłaściwe urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. W protokołach wymieniono łącznie 201 nieprawidłowości.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** nie wyegzekwowano usunięcia 368 nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w 2011 r. oraz 918 w 2012 r. Usunięcia nieprawidłowości nie wyegzekwowano również od podmiotów, którym zlecono utrzymanie oznakowania. Skutkiem powyższego było utrzymywanie przez ponad 2 lata nieprawidłowego oznakowania i stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich województwa śląskiego. Ponadto ZDW w Katowicach do 12 lipca 2013 r. poinformował Urząd o fakcie usunięcia jedynie 14 nieprawidłowości z 494 (3%) stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego**, pomimo że termin udzielenia odpowiedzi przez zarząd dróg upłynął 20 września 2011 r. to przez ponad dwa lata Urząd nie wyegzekwował odpowiedzi na pisma wzywające do usunięcia nieprawidłowości, skierowane po kontrolach wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu nr 164/11.

3.5 Wprowadzanie przez zarządców dróg zatwierdzonej organizacji ruchu

3.5.1. Prawdliwość stosowania znaków drogowych

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny⁷² wykazały, że na skontrolowanych odcinkach dróg występowały przypadki, umieszczania oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem lub mogącego negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników.

⁷² Na drogach wojewódzkich zarządzanych przez WZDW w Poznaniu, miejskich zarządzanych przez ZDiUM we Wrocławiu oraz Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim a także drogach powiatowych w zarządzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

- W **ZDiUM we Wrocławiu** oględziny 10 wybranych odcinków dróg, skrzyżowań i węzłów komunikacyjnych wykazały, m.in. że:
 - skrzyżowanie ul. Żmigrodzkiej z dojazdem na osiedle Poświęckie – po przejechaniu skrzyżowania, po prawej stronie niewłaściwie usytuowano znak „zakaz wjazdu” (dotyczący bocznej drogi podporządkowanej), mogący błędnie sugerować kierowcy poruszającemu się po drodze głównej, zakaz kontynuowania dalszej jazdy;
 - skrzyżowanie ul. Krupniczej z ul. Włodkowica – na ul. Krupniczej, przed dojazdem do ul. Włodkowica, oznakowanie pionowe nakazujące jazdę na wprost; poniżej znaku tablica z napisem „Nie dotyczy dojazdu do posesji przy ul. Włodkowica”; przy wjeździe w ul. Włodkowica oznaczenie pionowe „zakaz ruchu” z informacją, że „Nie dotyczy dojazdu do posesji i rowerów”; jednocześnie na ul. Włodkowica zorganizowana i wyznaczona na całym odcinku drogi (znakiem D-18) strefa płatnego parkowania, „zachęcająca” do wjazdu wszystkich uczestników ruchu”.
- W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu**, na poddanych oględzinom 10 odcinkach dróg powiatowych ujawniono 35 przypadków oznakowania dezinformującego kierowców, mogącego negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg, które dotyczyły:
 - znaków E-17a „miejsowość”, pod którym umieszczane były znaki B-33 „ograniczenia prędkości”, w rezultacie znak ograniczenia prędkości obowiązywał tylko do pierwszego skrzyżowania, zamiast na terenie całej miejscowości;
 - występowania w pasie drogowym znaków wskazujących pierwszeństwo przejazdu (A-6b i A-6c), niewidocznych dla kierujących pojazdami;
 - zastosowania na drodze powiatowej nr 3367 D w Jaczkowie (skrzyżowanie z drogą gminną), znaku ostrzegawczego A-12c „zwężenie jezdni – lewostronne”, mimo braku zwężenia szerokości jezdni, jak również znaku A-1 „niebezpieczny zakręt w lewo”, umieszczonego po lewej stronie jezdni, tj. niezgodnie z rozporządzeniem ws. warunków technicznych dla znaków.

Pozostałe, ustalone podczas oględzin charakterystyczne przykłady nieprawidłowości w oznakowaniu przedstawiono w zał. nr 5.8 do Informacji.

3.5.2. Dostosowanie oznakowania dróg do stanu wymaganego przepisami

Spśród skontrolowanych 25 zarządców dróg, w co trzecim⁷³ nie dostosowano oznakowania dróg do wymagań określonych w przepisach wydanych w 2003 r.⁷⁴ Dotyczyło to zarówno terminu zakończenia prac, jak i zakresu wymaganych robót.

Wszystkie znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające norm określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków, za wyjątkiem umieszczonych na przejazdach kolejowych, powinny być wymienione do końca 2008 r. a znaki pionowe do końca 2010 r. Natomiast termin wymiany sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych upływał z końcem 2011 r. Wymiana znaków i sygnalizatorów podyktowana była koniecznością poprawy ich czytelności.

- Na terenie **m.st. Warszawy** (ZDM w Warszawie) około 30% sygnalizatorów świetlnych nie zostało zastąpionych sygnalizatorami spełniającymi warunki określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, co było niezgodne z § 2 ust. 4 tego rozporządzenia
- W **Oddziale GDDKiA w Poznaniu i we Wrocławiu** nie dotrzymano terminu wynikającego z § 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, odnośnie dostosowania znaków drogowych do wymogów określonych przepisami rozporządzenia, na jednym z odcinków drogi krajowej nr 92.
- W **MZUiM w Katowicach** według stanu na dzień 5 września 2013 r. nie dokonano wymiany ok. 10% (1 600) pionowych znaków drogowych. Zwłokę w terminie zakończenia wymiany oznakowania usprawiedliwiano ograniczeniami finansowymi. Jednakże – jak ustalono – jednostka ta w dniu 6 września 2013 r. posiadała na stanie magazynowym 2.269 znaków drogowych.

⁷³ W ZDM w Warszawie, GDDKiA (Oddziały w Poznaniu i we Wrocławiu), MZUiM w Katowicach, ZDP oraz MZUiM w Tarnowskich Górach, ZDW w Katowicach, ZDKiUM oraz Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim.

⁷⁴ Rozporządzenie o warunkach technicznych dla znaków obowiązuje od 23 stycznia 2004 r.

- *W ZDP w Tarnowskich Górach na dzień 8 sierpnia 2013 r. do wymiany pozostało ok. 53% (ponad 2.200) pionowych znaków drogowych oraz dwie sygnalizacje świetlne.*
- *MZUiM w Tarnowskich Górach nie dokonał do dnia 31 grudnia 2010 r. wymiany części oznakowania na zarządzanych drogach. Do wymiany pozostało ok. 20% (360 szt.) pionowych znaków drogowych.*

W rezultacie powyższych zaniechań, pomimo upływu odpowiednio od 3 do 5 lat od terminu wyznaczonego na wymianę oznakowania, nadal na polskich drogach stosowane jest oznakowanie, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, które nie spełniają wymagań określonych w przepisach. Tego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono również na drogach o największym natężeniu ruchu, tj. krajowych i wojewódzkich⁷⁵, w tym na terenie trzech największych miast⁷⁶.

Wskutek powyższych zaniedbań nie osiągnięto celu wymiany oznakowania, jakim było doprowadzenie do poprawy czytelności znaków oraz sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te świadczą także o lekceważeniu znaczenia prawidłowego oznakowania dróg dla bezpieczeństwa ruchu.

Większość kierowników jednostek, które nie zakończyły wymiany, nie potrafiło – głównie z powodu nierzetelnie prowadzonej ewidencji, dokładnie określić, jaka liczba znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu wymaga wymiany, a czterech potrafiło jedynie podać dane szacunkowe (tj. od 10 – 50%).

- *ZDW w Katowicach nie posiadał aktualnych danych o liczbie znaków drogowych pionowych i poziomych rozmieszczonych na drogach będących w zarządzie ZDW. Brak aktualnych danych był wynikiem nieprzeprowadzenia inwentaryzacji obiektów znajdujących się w pasie drogowym. Na podstawie przeglądów, objazdów dróg oraz wizji w terenie można było tylko szacunkowo określić, że ok. 15% oznakowania pionowego i 30% oznakowania poziomego nie spełniało wymagań rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków.*
- *ZDKiUM w Wałbrzychu nie dokonał wymiany oznakowania poziomego, oznakowania pionowego, sygnalizatorów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w stosownych terminach. Nie przeprowadził także inwentaryzacji tych znaków i urządzeń oraz nie posiadał wiedzy na temat liczby znaków podlegających wymianie.*

Podstawową przyczyną niezakończenia procesu wymiany oznakowania niespełniającego wymaganych norm, był brak lub nierzetelnie przeprowadzanie kontroli okresowych i objazdów dróg. Ograniczenie wykonywania tych zadań uniemożliwiało prawidłowe określenie w poszczególnych latach zakresu koniecznych prac oraz zapewnienia środków finansowych niezbędnych do prawidłowego utrzymania oznakowania, w tym zakończenia procesu dostosowania oznakowania do wymagań przepisów. Dyrektorzy skontrolowanych zarządców dróg, jako przyczynę powyższego stanu wskazywali także na ograniczenia finansowe. Tymczasem stwierdzono przypadki braku działań mających na celu wyeliminowanie znaków i urządzeń niespełniających wymagań określonych w obowiązujących przepisach, w sytuacji niewykorzystywania środków zaplanowanych na inżynierię ruchu.

Przyczyną zaistniałej sytuacji było również niewłaściwe wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem oraz sprawujące nadzór nad tym zarządzaniem. Organy te nierzetelnie wykonywały obowiązki w zakresie przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, sygnalizatorów i innych urządzeń oraz w zakresie dokonywania oceny organizacji ruchu pod względem zgodności z przepisami i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadania te nie były bowiem w ogóle wykonywane, bądź nie podejmowano skutecznych działań w razie wykrycia nieprawidłowości.

⁷⁵ Tj. na drodze krajowej nr 92 oraz na drogach wojewódzkich zarządzanych przez ZDW w Katowicach.

⁷⁶ Na terenie Katowic, Poznania i Warszawy.

3.5.3. Realizacja zadań w zakresie wykonywania objazdów dróg, sytuowania reklam w pasie drogowym oraz utrzymania zieleni przydrożnej

Wykonywanie objazdów dróg

Skontrolowani zarządcy dróg nierzetelnie wykonywali obowiązki polegające na przeprowadzaniu bieżących objazdów dróg⁷⁷. Nierzetelnie dokumentowano również wyniki przeprowadzonych czynności. Nieprawidłowości ujawniono w sześciu (24%) skontrolowanych jednostkach⁷⁸. Polegały one na nieprzebieżeniu dzienników objazdu dróg lub niewłaściwym ich wypełnianiu. W rezultacie tej sytuacji nawet prowadzone dzienniki nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu dróg. Przede wszystkim nie wyszczególniano w dziennikach objazdów braków oznakowania i uszkodzeń drogi oraz ich lokalizacji. W zaleceniach pokontrolnych nie formułowano wniosków dotyczących terminu usunięcia usterek.

- W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** w ogóle nie prowadzono dzienników objazdu dróg, jak również żadnej innej dokumentacji mogącej potwierdzić wykonywanie przeglądów okresowych. Protokoły z kontroli oraz dzienniki objazdu dróg nie były prowadzone – jak wyjaśniono – ze względu na ograniczone możliwości kadrowe.
- W **MZDW w Warszawie** w dziennikach objazdu dróg prowadzonych w Rejonach Dróg Grodzisk Mazowiecki, Wołomin, Nowy Dwór Mazowiecki i Radom nie wyszczególniano istniejących usterek, uszkodzeń oraz ich lokalizacji, nie określano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych i nie wpisywano daty wykonania zalecenia. W Rejonie Gostynin w dziennikach objazdu dróg w zaleceniach pokontrolnych nie formułowano wniosków dotyczących terminu usunięcia usterek. Dzienniki objazdu w wymienionych rejonach prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 rozporządzenia o ewidencji dróg. Pracownicy nie byli przeszkoleni w zakresie prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej.
- W **MZUiM w Tarnowskich Górach** nie prowadzono dzienników objazdu dróg. Czynności dokumentowano w formie protokołów z objazdów dróg, jednak nie zawierały one wymaganych elementów takich, jak określenie kategorii i numerów ewidencyjnych dróg, zaleceń pokontrolnych i terminów realizacji oraz dat wykonania zaleceń. Dzienniki objazdu dróg – zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia o ewidencji dróg prowadzono dopiero od lipca 2013 r.

Stwierdzono również 2 przypadki (w WZDW w Poznaniu oraz w ZDW w Łodzi), że zarządcy dróg nie przestrzegali postanowień wewnętrznych instrukcji, regulujących organizację pracy służb liniowych, które określały minimalną częstotliwość objazdów dróg. Między innymi w WZDW w Poznaniu pracownicy Obwodu w Wągrowcu nie wykonywali objazdów dróg wymaganych odstępach czasu, pomimo że w Instrukcji dla obwodu drogowo-mostowego, kierownik obwodu i drogomistrz zobowiązani byli do systematycznych objazdów dróg wojewódzkich z częstotliwością nie mniejszą niż raz w tygodniu.

Zgodnie z treścią zał. nr 2 do rozporządzenia o ewidencji dróg, dzienniki objazdu drogi, które powinny być prowadzone oddzielne dla każdej kategorii dróg, służą do ewidencjonowania zauważonych usterek, braków i uszkodzeń drogi oraz ich lokalizacji. W książkach objazdu powinno być potwierdzane usuwanie tych nieprawidłowości. Niepełna dokumentacja w tym zakresie może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, ponieważ brak możliwości lokalizacji uszkodzeń drogi ogranicza skuteczne ich usuwanie. Ponadto brak udokumentowanej wiedzy o stanie technicznym dróg, ograniczał możliwość prowadzenia planowej gospodarki, tj. należytego wykonywania czynności związanych z bieżącym utrzymaniem lub remontami objętych zarządem dróg.

⁷⁷ Do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg – na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane oraz przeprowadzanie bieżących kontroli stanu dróg, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego – na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

⁷⁸ GDDKiA, ZDW w Łodzi, WZDW w Poznaniu, MZDW w Warszawie, Urzędzie Miasta w Stalowej Woli oraz MZUiM w Tarnowskich Górach.

Reklamy w pasie drogowym

Niekorzystny wpływ na kierujących pojazdami, z uwagi na ograniczenie czytelności i widoczności oznakowania i innych elementów dróg, wywierały nieprawidłowo umieszczane reklamy w pasach drogowych. Zarządcy dróg nie sprawowali rzetelnej kontroli nad dotrzymaniem przez właścicieli reklam warunków zajęcia pasa drogowego, dotyczących lokalizacji reklam. Kontrole przeprowadzane w tym zakresie dotyczące wielkości reklamy i miejsca jej lokalizacji nie były dokumentowane. W aktach spraw brakowało dokumentacji potwierdzającej, że przed wydaniem zezwolenia na lokalizację reklamy przeprowadzono analizę jej wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Reklamy umieszczane były także, pomimo negatywnych opinii o ich usytuowaniu.

- W 2009 r. Dyrektor **ZDM w Warszawie** sporządził opinię dla Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy, w której sprzeciwił się umieszczeniu tzw. ekranów diodowych w sąsiedztwie pasa drogowego. Wniósł, aby Biuro wydawało opinię negatywną w przypadkach umieszczenia takich reklam w sąsiedztwie pasa drogowego. Mimo to w bliskiej odległości od jezdni zamontowano wyświetlacze LED z ruchomymi obrazami oraz wielkopowierzchniowe reklamy na budynkach (np. na budynku Cepelii przy Rondzie Dmowskiego), stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym,). W trzech miejscach umieszczono łącznie 10 reklam bez zezwolenia ZDM.

Brak właściwego nadzoru powodował, że w pasach drogowych nagminnie umieszczano reklamy bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust.1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach lub niezgodnie z określonymi w nim warunkami. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w pięciu⁷⁹ jednostkach. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg, stwierdzono występowanie łącznie 69 tablic reklamowych, które zostały umieszczone bez zezwolenia zarządcy drogi. Reklamy te ograniczały widoczności znaków drogowych w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego.

- W **ZDW w Katowicach** oględziny wykazały, że pięć tablic reklamowych umieszczonych zostało niezgodnie z warunkami wydanych zezwoleń. Odległość jednej z tablic reklamowych od krawędzi jezdni drogi była dwukrotnie mniejsza niż wymagana decyzją, a dolne krawędzie czterech pozostałych tablic reklamowych znajdowały się na wysokości mniejszej niż wymagana w tych decyzjach (5,0 m), tj. na wysokościach od 2,60 m do 3,80 m. Ponadto jedna z tych tablic ograniczała widoczność znaków drogowych informacyjnych umieszczonych za nią.
- W **ZDKiUM w Wałbrzychu** oględziny 10 miejsc lokalizacji reklam wykazały: 2 przypadki przekroczenia powierzchni reklamy (ustalonej w decyzji zezwalającej na zajęcia pasa drogowego), co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych; 8 przypadków umieszczenia reklamy bez zezwolenia ZDKiUM. Oględziny 15 dróg gminnych wykazały 26 przypadków (na siedmiu drogach) umieszczenia reklamy bez zezwolenia ZDKiUM, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 1 ww. ustawy.
- W **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** podczas oględzin sześciu ulic stwierdzono 31 reklam o łącznej powierzchni ok. 16 m² umieszczonych bez wymaganego zezwolenia.

Utrzymanie zieleni w pasie drogowym

O nierzetelnie prowadzonych objazdach dróg świadczą również wyniki przeprowadzonych w toku kontroli oględzin w zakresie realizacji przez zarządców dróg obowiązku określonego w art. 20 pkt 16 ustawy o drogach, dotyczącego utrzymywania zieleni przydrożnej. Zaniechania te skutkowały obniżeniem bezpieczeństwa w miejscach szczególnie istotnych dla ruchu, takich jak przejścia dla pieszych, wzniesienia, łuki dróg, skrzyżowania i węzły komunikacyjne.

Oględziny dróg (wytypowanych m.in. według największej liczby zdarzeń, które miały miejsce na drogach) ujawniły w dziewięciu jednostkach (36%) aż 54 przypadki (na 104 miejsca poddane ocenie) ograniczenia widoczności oznakowania, sygnalizatorów bądź przejść dla pieszych.

⁷⁹ ZDW w Katowicach, MZDW w Warszawie, ZDM w Warszawie, MZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDKiUM w Wałbrzychu.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** przeprowadzone oględziny siedmiu dróg wojewódzkich wykazały m.in., że w miejscowości Urzejowice (w km 155+009) widoczność zarówno pieszym korzystającym z przejścia, jak i kierowcom wyjeżdżającym z ostrego zakrętu od strony Przeworska ograniczały nieprawidłowo pielęgnowane drzewa.
- **W ZDM w Warszawie** oględziny pięciu skrzyżowań i 10 odcinków dróg wykazały nieprawidłowości na każdym z nich. Między innymi na trzech skrzyżowaniach widoczność ograniczały drzewa, a rzędy drzew w skrajni drogi zasłaniały znaki i sygnalizatory. Na kolejnych siedmiu ulicach korony i pojedyncze gałęzie drzew w 12 przypadkach znajdowały się w skrajni drogi, zasłaniając lub ograniczając widoczność znaków.
- **W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** oględziny przeprowadzone na 43 drogach gminnych wykazały w siedmiu przypadkach niewłaściwe utrzymanie zieleni w pasach dróg gminnych, w sposób ograniczający widoczność znaków szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa użytkowników (m.in. znaku A-17 „uwaga dzieci”, B-36 „zakaz zatrzymywania się”, C-2 „nakaz jazdy w prawo za znakiem”, C-5 „nakaz skrętu w prawo”).

Przyczynami nienależytego utrzymywania zieleni w pasie drogowym było niewykonywanie postanowień umów przez podmioty, z którymi zawarto umowy na konserwację zieleni przydrożnej, bądź nieprawidłowo skonstruowane umowy, w których nienależycie określono obowiązki wykonawców robót. Do powyższej sytuacji przyczynił się także brak skutecznych działań ze strony służb kontrolnych zarządców dróg w zakresie egzekwowania postanowień zawartych umów.

3.5.4. Wykonywanie na postawie prawa budowlanego okresowych kontroli dróg – rocznych i pięcioletnich

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania. Natomiast na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2, co najmniej raz na 5 lat użytkowania drogi, należy sprawdzić jej stan techniczny, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę drogi oraz jej otoczenia.

W łącznie 17 skontrolowanych jednostkach (68%) dopuszczono do poważnych zaniedbań i nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli dróg i ich infrastruktury (w tym oznakowania)⁸⁰. Dotyczyły one nieregularnego lub całkowitego braku przeprowadzania kontroli okresowych, wykonywania ich w niepełnym zakresie oraz z pominięciem niektórych zarządzanych dróg. Nieprawidłowości polegały także na przeprowadzaniu kontroli przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień budowlanych. Nierzetelnie dokumentowano również ustalenia kontroli.

- **W Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** protokoły z rocznych i pięcioletnich kontroli dróg powiatowych i ich oznakowania sporządzane były w sposób ogólnikowy, bez opisu stwierdzonego stanu tych dróg. Zawarte w nich informacje sprowadzały się wyłącznie do oceny poszczególnych elementów pasa drogowego (dobra, średnia, zła). Nie dysponowano przy tym wyznacznikami umożliwiającymi wystawienie tych ocen. Natomiast w dziennikach objazdów dróg brakowało zapisów o ustaleniach z przeprowadzonych rocznych kontroli dróg powiatowych i ich oznakowania. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane ustalenia z tych kontroli winne być zapisane w dziennikach objazdu dróg, ewidencjonowanych w książce drogi.

Nieprawidłowym stanem było także uznawanie za kontrole okresowe czynności związanych z wykonywaniem bieżących objazdów dróg. Zakres pięcioletnich kontroli okresowych nie pokrywał się z czynnościami wymaganymi do przeprowadzenia w ramach objazdów. Zaniedbania w tym

⁸⁰ Dokonywanie przeglądu stanu technicznego dróg wynika zarówno z przepisów ustawy o drogach jak i Prawa budowlanego, w którym droga jest zdefiniowana jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Przegląd drogi powinien zatem oprócz stanu nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej, oraz innych jej elementów, uwzględnić również stan oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń BRD.

zakresie stanowiły naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach (art. 20 pkt 10), jak i ustawy Prawo budowlane (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2).

Brak rocznych i/lub pięcioletnich przeglądów okresowych⁸¹ stwierdzono w dziewięciu jednostkach (36%).

- **Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** nie posiadał dokumentów wskazujących na przeprowadzanie kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich, a także ich przydatności do użytkowania. Stosownie do art. 64 ust. 3 ustawy Prawo budowlane protokoły z kontroli stanu technicznego winny być dołączone do książki obiektu budowlanego. Naczelnik WIM wyjaśniał, że protokoły kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynierskich oraz ich przydatności do użytkowania nie były sporządzane, lecz drogi podlegały kontroli pod kątem konieczności prowadzenia robót remontowych oraz pod kątem bezpieczeństwa ruchu. Wyjaśnięń tych nie potwierdzały m.in. wyniki postępowania prowadzone po zgłoszeniu roszczeń powypadkowych na drogach gminnych, w których Naczelnik WIM informował zainteresowane podmioty o: „nieprzeprowadzaniu przeglądu stanu technicznego i nieposiadaniu kopii protokołu z ostatniego przeglądu”.
- W **ZDKiUM w Wałbrzychu** w 2011 r. nie poddano okresowej kontroli technicznej (rocznej) żadnej z 328 dróg gminnych miasta Wałbrzycha, będących w zarządzie drogowym ZDKiUM, a w 2012 r. odpowiednio 301 z 328 dróg. W latach 2008–2013 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK) ZDKiUM nie poddał okresowej kontroli technicznej (5-letniej) żadnej z 328 dróg gminnych miasta Wałbrzycha, będących w zarządzie drogowym ZDKiUM.

Nieprawidłowości polegające na wykonywaniu kontroli w niepełnym zakresie, niedotrzymywaniu terminów badań, nieobejmowaniu kontrolami wszystkich zarządzanych dróg oraz przeprowadzanie kontroli przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień stwierdzono w 10 jednostkach⁸².

- **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** nie dokonywał systematycznych kontroli okresowych (pięcioletnich) dróg. Ww. kontrolą nie objęto w 2011 r. 220 dróg gminnych. Natomiast w 2011 r. nie przeprowadzono kontroli okresowych (rocznych) dla 165 dróg i odpowiednio dla 150 dróg w 2012 r.

Przyczynami zaniedbań była w większości przypadków nieznanostwo obowiązujących w tym zakresie przepisów, brak pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane bądź środków finansowych niezbędnych do zlecenia przeglądów jednostkom zewnętrznym. Nie bez wpływu na ich powstanie było lekceważenie przez kierowników skontrolowanych jednostek znaczenia rzetelnego wykonywania przeglądów na bezpieczeństwo użytkowników dróg. Nieustanowienie lub brak skutecznych procedur powodowało, że za równoważne z przeglądami bezpodstawnie uznawano np. badania stanu nawierzchni dróg lub to, że drogi są objęte gwarancjami.

- W **Urzędzie Miasta Pruszków**, za jedną z przyczyn nieprzeprowadzania kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich zarządzanych dróg, poza względami oszczędnościowymi, podano – co tylko potwierdza nieznanostwo przepisów w tym zakresie, że były one objęte gwarancjami wykonawców robót.
- W **WZDW w Poznaniu**, przyczyną nieprzeprowadzania pięcioletnich kontroli okresowych dróg wojewódzkich, było to że Dyrektor WZDW uznał za równoważne z tymi kontrolami badania cech nawierzchni z określeniem ich stanu technicznego, które wykonywał specjalistyczny instytut laboratoryjny. Jednak, jak wynikało z zawartych umów, badania te obejmowały jedynie jeden z elementów kontroli okresowych i nie mogły ich zastępować. Przede wszystkim kontroli i ocenie nie poddano urządzeń znajdujących się w pasie drogi a przede wszystkim oznakowania i urządzeń BRD.
- W **Urzędzie Miasta Stalowa Wola** od maja do lipca 2010 r. przeprowadzono 117 kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej dróg gminnych w trybie przewidzianym przez art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane, tj. przeglądów przeprowadzanych, co najmniej raz na 5 lat. Kontrola ta miała jednak

⁸¹ Przeglądów rocznych nie przeprowadzono w: Urzędach Miast w: Tomaszowie Mazowieckim, Stalowej Woli i Pruszkowie, ZDKiUM w Wałbrzychu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim. Natomiast przeglądów pięcioletnich nie przeprowadzono w: WZDW w Poznaniu, MZD w Ostrowie Wielkopolskim, Urzędzie Miasta w: Tomaszowie Mazowieckim, ZDKiUM w Wałbrzychu, PZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz Starostwie Powiatowym w Pruszkowie.

⁸² Przeglądy roczne przeprowadzono nierzetelnie w: ZDiT w Łodzi, MZUiM w Tarnowskich Górach oraz MZD w Ostrowie Wielkopolskim. Natomiast przeglądy pięcioletnie były przeprowadzane w sposób nierzetelny w: ZDW w Katowicach i Łodzi, ZDM w Poznaniu, ZDiT w Łodzi, MZUiM w Tarnowskich Górach, Urzędach Miast w Stalowej Woli i Pruszkowie, ZDP w Tarnowskich Górach i Tomaszowie Mazowieckim.

charakter jednorazowej akcji. Nie stwierdzono bowiem – poza przywołanymi powyżej przypadkami – wykonywania przez Miasto innych kontroli w trybie przywołanego powyżej przepisu. Nie wykonywano tych kontroli zarówno przed rokiem 2010, jak i po. Aktualnej kontroli okresowej stanu technicznego – w trybie 5-cio letnim – nie przeprowadzono na 105 odcinkach dróg miejskich, tj. na 47,3%. W latach 2011 – 2013 (I półrocze), nie przeprowadzano również corocznych kontroli stanu technicznego dróg. Nie stwierdzono bowiem dokumentów, protokołów, czy innych zapisów (np. w dzienniku objazdu dróg) sporządzonych przez osoby uprawnione, mogące poświadczyć o wykonywaniu tych kontroli.

- W **MZUiM w Tarnowskich Górach** jako przyczynę wskazano zbyt duży zakres obowiązków służbowych pracownika (zatrudnionego tylko w wymiarze $\frac{3}{4}$ etatu), m.in. pełnienie funkcji inwestora nadzoru inwestorskiego oraz nadzór nad robotami obcych gestorów sieci zlokalizowanych w pasach drogowych. W zarządzie tym stwierdzono, że spośród 353 zarządzanych dróg, 146 (w 2011 r.) oraz 144 (w roku 2012) nie zostało poddanych kontroli rocznej stanu technicznego, a na ośmiu drogach gminnych nie przeprowadzono wymaganej co najmniej raz na pięć lat, kontroli ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania.

Wskutek zaniechania wykonywania kontroli okresowych przez 5 skontrolowanych zarządców/ zarządy dróg⁸³, nie poddano kontroli okresowej rocznej dróg o łącznej długości 939 km, z czego 833 km zlokalizowanych było na terenie czterech miast. Natomiast w cyklach pięcioletnich oceny stanu technicznego zarządzanych dróg oraz ich przydatności do dalszego użytkowania nie dokonało odpowiednio 6 (24%) jednostek⁸⁴ dla dróg o łącznej długości 3.870 km. Brak kontroli bądź ich nierzetelne wykonywanie pozbawiał zarządców aktualnej wiedzy pozwalającej na zaplanowanie środków finansowych, koniecznych do przeprowadzenia niezbędnych remontów, co z kolei przyczyniało się do obniżenia bezpieczeństwa użytkowników dróg.

W związku z nieprzeprowadzaniem, wymaganych ustawą Prawo budowlane kontroli okresowych dróg, NIK przesłała stosowne zawiadomienia do właściwych Inspektorów Nadzoru Budowlanego. Niewykonanie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich), wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane stanowi wykroczenie określone w art. 93 pkt 8 tej ustawy i jest zagrożone karą grzywny, którą może wymierzyć inspektor nadzoru budowlanego.

Nieprawidłowości w ww. zakresie wystąpiły w skontrolowanych jednostkach, zlokalizowanych na terenie czterech województw⁸⁵ z sześciu objętych kontrolą.

W czterech jednostkach (40%), w których kontrole okresowe były wykonywane, zalecenia pokontrolne nie zostały zrealizowane lub wykonano je nierzetelnie.

- W **Urzędzie Miejskim w Pruszkowie** z zapisów 20 dzienników objazdów dróg gminnych, dokonanych po kontrolach jednorocznych przeprowadzonych w 2012 r. nie wynikało, czy zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne, dotyczące usunięcia stwierdzonych usterek, braków, uszkodzeń oraz nieprawidłowości dotyczących stanu oznakowania. Ponadto z treści analizowanych wszystkich 27 protokołów odbioru (które Urząd posiadał) dotyczących robót konserwacyjnych i naprawczych dróg i ich oznakowania oraz dziewięciu protokołów dotyczących konserwacji zieleni nie wynikało, czy wykonywane roboty dotyczyły realizacji zaleceń pokontrolnych.
- W **DSDiK we Wrocławiu** analiza dokumentacji, wykonanej w latach 2011–2012 dla 20 losowo wybranych rocznych przeglądów stanu technicznego dróg wykazała, że sformułowane w ich wyniku zalecenia:
 - w przypadku dwóch dróg (10%) nie zostały zrealizowane,
 - w przypadku 13 dróg (65%) zalecenia zrealizowano tylko częściowo bądź podjęte prace remontowe były w toku.

⁸³ Urzędy Miast w Tomaszowie Mazowieckim i w Stalowej Woli, Urząd Miejski w Pruszkowie, ZDKiUM w Wałbrzychu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

⁸⁴ Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, WZDW w Poznaniu, MZD oraz PZD w Ostrowie Wlkp., ZDKiUM w Wałbrzychu.

⁸⁵ Tj. województwa wielkopolskiego, łódzkiego, mazowieckiego oraz śląskiego.

Powyższe świadczy o niestosowaniu się do wynikającego z art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, obowiązku zarządcy drogi odnośnie utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

W jednym z zarządów (w **ZDW w Katowicach**), mimo że posiadał on wystarczające narzędzia do wyegzekwowania od podmiotów, którym zlecono utrzymanie dróg, niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości⁸⁶, inspektorzy nie kwestionowali złej jakości wykonanych robót.

- W zarządzie tym do czasu przeprowadzenia kontroli w marcu 2013 r, nie usunięto nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli zrealizowanych w latach 2011–2012 polegających na niedostatecznej jakości wykonanych robót utrzymaniowych.

Nieskutecznie egzekwowano od wykonawców z którymi zawarto stosowne umowy, realizację zadań dotyczących wykonywania przeglądów oznakowania pionowego i poziomego dróg. Pomimo, że wykonawcy nie przedkładali raportów z przeglądów, bądź czynili to nieterminowo, działania wobec nich podejmowano z wielomiesięczną zwłoką.

- W **Urzędzie Miejskim w Pruszkowie** wykonawcy nie przedłożyli Urzędowi, za okres od 16 lutego do 31 października oraz od 3 listopada do 31 grudnia 2012 r. raportów z przeglądu oznakowania pionowego i poziomego dróg gminnych. Urząd podjął działania wobec jednej z firm dopiero 12 listopada 2012 r. a następnie 14 grudnia 2012 r. informując, że roboty wykonywane są chaotycznie, nieterminowo oraz niezgodnie z umową. W 2012 r. wykonawcy dokonali pięciu przeglądów oznakowania pionowego i poziomego (po dwa w styczniu i lutym oraz jeden w listopadzie), którym objęli łącznie 143 ulice spośród 366 dróg gminnych, pomimo że zgodnie z zawartą w 2011 r. umową wykonawca został zobowiązany do przeprowadzania okresowych przeglądów oznakowania minimum 3 razy w miesiącu, natomiast według kolejnej umowy zawartej w 2012 r. takie kontrole miały być przeprowadzane 2 razy w miesiącu.

Brak raportów z okresowych kontroli oznakowania uniemożliwiał zarządcy drogi bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Natomiast nieprzeprowadzanie systematycznych kontroli stanu oznakowania dróg ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowników.

U czterech zarządców/zarządach dróg⁸⁷ dopuszczono do przeprowadzania kontroli okresowych dróg przez osoby niespełniające stosownych wymagań do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych polegających na sprawowaniu kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych.

Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, stanowi wpis do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami⁸⁸ – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

- W **PZDW w Rzeszowie** trzech pracowników wykonujących kontrole okresowe dróg co prawda posiadało uprawnienia budowlane, jednak PZDW nie dysponował dokumentami potwierdzającymi spełnienie wymogu określonego w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, niezbędnego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.
- W **WZDW w Poznaniu** kontrole okresowe roczne przeprowadzała osoba, która nie dysponowała zaświadczeniem potwierdzającym przynależność do właściwej izby zawodowej, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 tej ustawy).
- W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** powierzono wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osobie niespełniającej jednego z wymogów określonych w art. 12 ust. 7

⁸⁶ Ponieważ w porozumieniach i umowach postanowiono, że podstawą do wystawienia faktury i wypłaty wynagrodzenia będzie protokół odbioru podpisany przez inspektora nadzoru ZDW.

⁸⁷ W WZDW w Poznaniu, PZDW w Rzeszowie, DSDiK we Wrocławiu oraz Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim.

⁸⁸ Określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932).

ustawy Prawo budowlane. Inspektor Wydziału Inżynierii Miasta, do której obowiązków służbowych należało przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynierskich, nadzór nad realizacją robót dotyczących bieżącego utrzymania, remontów i przebudowy dróg oraz udział w ich odbiorach, nie dopełniła obowiązku w zakresie uzyskania wpisu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzonego zaświadczeniem wydanym przez tę izbę o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody mogące wyniknąć w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W kolejnych dwóch zarządach⁸⁹ w ogóle nie zadbano o zatrudnienie osób posiadających wymagane kwalifikacje, przy czym w ZDP w Tomaszowie Mazowieckim uprawnienia posiadał jedynie dyrektor tego zarządu dróg.

Dopuszczenie do wykonywania kontroli przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej bez odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania tej funkcji zagrożone jest odpowiedzialnością karną – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. (art. 91 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Należy podkreślić, że 3 z 4 ww. przypadków dotyczyło wykonywania przeglądów okresowych dróg o dużym obciążeniu ruchem, tj. dróg wojewódzkich.

Przyczyny wykonywania przeglądów przez osoby nieuprawnione wynikały przede wszystkim z nieznamości przepisów regulujących te kwestie.

- *W DSDiK we Wrocławiu dwóch pracowników służby utrzymaniowo-remontowej przeprowadzało w latach 2011 i 2012 r. kontrole okresowe dróg wojewódzkich, pomimo że nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali potwierdzającym to zaświadczeniem wydanym, przez tę izbę. W sumie pracownicy ci przeprowadzili przeglądy stanu technicznego 13, tj. 16% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2011 r. oraz ośmiu, tj. 10% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2012 r.*

Wskutek niezatrudnienia osób posiadających wymagane uprawnienia budowlane do wykonywania funkcji technicznych w budownictwie, zadania w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, sprowadzały się wyłącznie do pobieżnych sprawdzeń stanu dróg.

- *W ZDKiUM w Wałbrzychu pracownicy, nie chcąc naruszyć przepisu art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, ograniczali swoje czynności (realizowane podczas objazdów dróg) do ogólnych przeglądów stanu technicznego dróg, których wynik zapisywali w dziennikach objazdów.*

3.6 Wykonywanie zadań dotyczących bezpieczeństwa i efektywności ruchu na drogach

3.6.1. Analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu

Jedynie 7 (35%) skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym⁹⁰ przeprowadzało analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, tj. realizowało zadanie w zakresie zarządzania ruchem określone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Spśród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich, tylko w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego wykonywano wspomniane analizy, jednakże czynności te realizowano nierzetelnie.

⁸⁹ W ZDKiUM w Wałbrzychu oraz w ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

⁹⁰ Analizy wykonywano w Urzędzie Miejskim Wrocławia, Urzędach Miast Katowice i Rzeszowa, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego oraz Starostwach Powiatowych w: Stalowej Woli, Tarnowskich Górach i Wałbrzychu.

- **Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego**, poza sytuacjami opisanymi w protokołach i wystąpieniach pokontrolnych, nie dysponował odrębnymi, w formie pisemnej, okresowymi analizami istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa i jego efektywności, które zgodnie z § 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem zostało zaliczone do działań w zakresie zarządzania ruchem.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** pracownikom Referatu Inżynierii Ruchu powierzono do realizacji zadania należące do organu zarządzającego ruchem, za wyjątkiem opracowywania lub zlecenia do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu oraz przekazywania zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji (tj. zadań określonych w § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem). Zadania te powierzono do realizacji ZDW w Katowicach.

Z miast na prawach powiatu⁹¹ analiz istniejącej organizacji ruchu nie prowadzono w Warszawie i Wałbrzychu, uzasadniając to niewystarczającym zasobem kadrowym. Brak analiz utrudniał podejmowanie spójnych i efektywnych działań prowadzących do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności na ulicach miasta stołecznego Warszawy.

- W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie przeprowadzano analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Na konieczność utworzenia komórki zajmującej się analizami bezpieczeństwa i warunków ruchu dla potrzeb organu zarządzającego ruchem zwracał uwagę Inżynier Ruchu m.st. Warszawy, jednak jak wyjaśnił, występujące od kilku lat ograniczenia w zatrudnianiu nowych pracowników i oszczędności wprowadzone przez Urząd odsuwają ten plan w bliżej nieokreślonej przyszłość. Stwierdził, że obecny stan zatrudnienia jest niewystarczający dla realizacji bieżących zadań i obowiązków nałożonych na organ.

W połowie skontrolowanych starostw nie przeprowadzano żadnych analiz organizacji ruchu, natomiast w dwóch starostwach⁹² analizy przeprowadzono tylko dla niektórych odcinków dróg, głównie dróg powiatowych.

- **Starosta Wałbrzyski** nie dokonywał analizy zatwierdzonej organizacji ruchu poza przypadkami pojedynczych analiz związanych z wnioskami wpływającymi do tego organu w sprawie wprowadzenia zmian w organizacji ruchu.

Skontrolowane organy, sporządzające analizy, w sposób dowolny realizowały ten obowiązek. Analizy nie były prowadzone w sposób cykliczny i w większości przypadków nie obejmowały wszystkich dróg objętych zarządem. W części jednostek analizy podejmowano na wniosek mieszkańców, w innych podstawą analiz były informacje o zdarzeniach na drogach, przy czym nie każda ze skontrolowanych jednostek dysponowała takimi informacjami.

Brak spójnych, jednolitych działań w zakresie prowadzenia analiz utrudniał podjęcie efektywnych działań prowadzących do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Należy podkreślić, że jednym z podstawowych zadań organu zarządzającego ruchem drogowym, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, jest opracowywanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Zatem przeprowadzanie analiz powinno umożliwić tym organom identyfikację najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg, co stanowić powinno podstawę wprowadzania zmian w organizacji ruchu.

⁹¹ Które nie przekazały zarządzania ruchem zarządom dróg.

⁹² W Starostwach Powiatowych w Stalowej Woli i Wałbrzychu.

3.6.2. Wykonywanie robót w pasie drogowym

Działania podejmowane przez organy zarządzające ruchem drogowym w celu ograniczenia uciążliwości wynikających z prowadzenia robót drogowych były nieskuteczne. Potwierdziły to m.in. wyniki przeprowadzonych w toku kontroli oględzin.

W trzech jednostkach⁹³ nie zadbano o bezpieczną realizację robót już na etapie ich przygotowania. Postanowienia umów dotyczących robót drogowych⁹⁴ (w 67% zbadanych umów) nie zawierały zapisów o karach umownych z tytułu przerw w pracy lub odstąpienia od realizacji kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy umowy, co w takich przypadkach nie dyscyplinowało wykonawców oraz skutkowało brakiem możliwości dochodzenia stosownych roszczeń. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych nie zawierały regulacji mających na celu minimalizację utrudnień związanych z prowadzonymi robotami⁹⁵.

- *W Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu w przypadku 2 z 5 zbadanych dokumentacji inwestycji/remontów na drogach powiatowych, w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót drogowych nie określono sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach. W jednym przypadku nie przewidziano zabezpieczenia placu budowy, a w trzech nie zobowiązano wykonawcy robót do poinformowania mieszkańców i osób prowadzących działalność w rejonie wykonywania robót drogowych o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym.*
- *W ZDP w Stalowej Woli specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, stanowiące załącznik do SIWZ nie zawierały wymaganych informacji dotyczących organizacji robót, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia i zabezpieczenia chodników i jezdni. Nie zawarto regulacji mających na celu minimalizację utrudnień związanych z prowadzonymi robotami.*

Na drogach zarządzanych przez ośmiu zarządców/zarządów dróg (32%) nie podejmowano nawet podstawowych działań związanych z eliminowaniem utrudnień spowodowanych robotami drogowymi, ponieważ prace realizowano bez projektów organizacji ruchu lub na podstawie projektów, które utraciły ważność. W dwóch jednostkach⁹⁶ zlecano prace utrzymaniowe bez uzyskania od wykonawcy robót uproszczonego projektu organizacji ruchu na czas wykonywania tych czynności a zlecenia ustawienia nowych znaków drogowych wydawane były bez sporządzenia projektu czasowej organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem drogowym.

- *W WZDW w Poznaniu wydanie 14 sierpnia 2013 r. zezwolenia na zajęcie pobocza pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 196, na odcinku Sława Wilkp. – Skoki i wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na tej drodze nastąpiło, mimo że organizacja ruchu dla ww. robót została zatwierdzona na czas określony – do dnia 31 października 2010 r.*
- *W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim zlecenia ustawienia nowych znaków drogowych na drogach gminnych wydawane były przez Wydział Inżynierii Miasta bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i jego*

⁹³ W GDDKiA, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu oraz w ZDP w Stalowej Woli.

⁹⁴ Zbadano 9 umów zawartych przez GDDKiA dotyczących budowy lub przebudowy dróg krajowych DK5, DK9, DK78, S8, S2, DK61. Trzy z nich dotyczyły odcinków i węzłów komunikacyjnych m.st. Warszawy, tj: – S8 – I etap: węzły Paszków i Łopuszańska, II etap: odcinek zlokalizowany w granicach m.st. W-wy; – S8 – dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów Drogi Ekspresowej S8 na odcinku: Al. Prymasa Tysiąclecia w Warszawie – ul. Piłsudskiego w Markach; – S2 – Budowa drogi ekspresowej od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” długości ok. 5 km łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „Międzynarodowy Port Lotniczy Okęcie” i z węzłem „Marynarska” oraz Etap III: Południowa Obwodnica Warszawy S2 – odcinek od węzła „Konotopa” (bez węzła) do węzła „Lotnisko” (bez węzła).

⁹⁵ Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt c i d rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych powinny obejmować: wyszczególnienie i opis prac towarzyszących i robót tymczasowych, informacje o terenie budowy zawierające wszystkie niezbędne dane istotne z punktu widzenia m. in.: warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia oraz zabezpieczenia chodników i jezdni (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129).

⁹⁶ ZDP W Tomaszowie Mazowieckim oraz Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim (realizującym zadania zarządcy dróg w tym mieście).

zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. Wykonawcy realizowanych w 2013 r. robót drogowych obejmujących budowę ulic Zachodniej oraz Skłodowskiej, Narewskiego i Chrobrego, posługiwali się projektami wydanymi na czas budowy, które utraciły ważność z końcem 2010 r.

Dopuszczano do wykonywania prac na podstawie projektów uproszczonych⁹⁷ lub jako prace awaryjne, mimo że powinny być one wykonywane na podstawie sporządzenia i zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu, w tym uzyskania stosownych opinii m.in. właściwych komendantów Policji i zarządu drogi..

- **WZDW w Poznaniu**, pomimo że zajęcie pasa drogowego nie wynikało z wykonywania robót związanych z utrzymaniem drogi, zezwolił na wykonywanie robót na sześciu drogach wojewódzkich na podstawie projektu uproszczonego robót⁹⁸.
- **W ZDW w Katowicach** w 27 przypadkach wprowadzono zmiany organizacji ruchu na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, pomimo że zmiany organizacji ruchu nie dotyczyły nagłych awarii urzędzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, uzasadniających wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu na podstawie ww. przepisu. Zmiany te w rzeczywistości dotyczyły uszkodzeń m.in. nawierzchni drogi lub pobocza, mostu lub jego elementów, a tym samym – stosownie do § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia – wymagały zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Oględziny prowadzonych robót drogowych wykazały w ponad połowie jednostek (60%) przypadki rażącego naruszenia zasad bezpieczeństwa. Pomimo że za prawidłowe oznakowanie i prowadzenie prac drogowych odpowiada wykonawca robót, to zarządcy dróg – zgodnie z art. 20 pkt 5 ustawy o drogach odpowiadają za prawidłową realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu a także koordynację robót w pasie drogowych (art. 20 pkt 7). Ponadto organy zarządzające ruchem drogowym, jak i zarządcy dróg na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem pełnią nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Oględziny wykazały, że prace były prowadzone w sposób nie zapewniający bezpieczeństwa ruchu, jak również minimalizujący utrudnienia użytkownikom dróg wynikające z zajęcia pasa drogowego. Oznakowanie miejsc wykonywania prac było niezgodne z projektami zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu. Nieprawidłowo zabezpieczano i oznaczano prowadzone prace, nie przestrzegano harmonogramów robót.

- *Podczas budowy dwóch przystanków autobusowych na Trasie Zamkowej w Rzeszowie* wykonawca wykonywał prace w dniu roboczym, w godzinach przedpołudniowych, wyłączając częściowo jeden z dwóch pasów ruchu, pomimo iż MZD w Rzeszowie pozytywnie zaopiniował projekt pod warunkiem „prowadzenia prac wymagających zamknięcia całego pasa ruchu w dni wolne od pracy, natomiast w dni robocze wyłącznie w godzinach 20.00 – 6.00”. Część oznakowania była niezgodna z projektem organizacji ruchu, gdyż nie przedstawiono znaku D-1 „droga z pierwszeństwem” i T-6a, a za budowanym przystankiem autobusowym nie zdemontowano znaku B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/h.
- **W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** podczas oględzin budowy sieci kanalizacji sanitarnej na ul. Wilczej, realizowanej na podstawie zgody Prezydenta Miasta na zajęcie 50% szerokości jezdni, stwierdzono całkowite zamknięcie drogi dla ruchu kołowego i pieszego. Pomimo że ulica była całkowicie zablokowana dla ruchu, nie ustawiono znaków informujących o jej zamknięciu, a wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego złożony został w dniu dokonania oględzin.

Podstawowymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości było przede wszystkim niewywiązywanie się wykonawców z warunków realizacji robót określanych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego lub zawartych w umowach. Istotną przyczyną tego stanu był jednak nierzetelny nadzór ze strony zarządców dróg a także organów zarządzających ruchem drogowym.

⁹⁷ Dopuszcza się wykonywanie prac na podstawie projektu uproszczonego, jednak wyłącznie w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu. Np. dotyczy to robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi (§ 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.).

⁹⁸ Prace te polegały na wykonywaniu badań geologicznych.

Niepodejmowanie niekiedy nawet podstawowych działań związanych z ograniczaniem uciążliwości dla użytkowników dróg spowodowanych prowadzeniem robót drogowych (np. prawidłowe wyznaczanie objazdów) ograniczało płynność ruchu i sprzyjało powstawaniu korków drogowych. To niekorzystne zjawisko potęgowane było nieprawidłową organizacją ruchu.

W dniu 6 listopada 2013 r. firma TomTom⁹⁹ opublikowała wyniki raportu *Traffic Index*¹⁰⁰ za drugi kwartał 2013 r., który przedstawia poziom zatłoczenia dróg w 59 największych miastach europejskich i porównuje te wyniki z drugim kwartałem 2012 r. W raporcie zostały uwzględnione najważniejsze europejskie metropolie powyżej 800 000 mieszkańców.

Z raportu wynika, że **aglomeracja warszawska** jest trzecim – po Moskwie i Stambule – najbardziej zakorkowanym miastem w Europie. Średni poziom zatłoczenia w aglomeracji warszawskiej w drugim kwartale 2013 r. wyniósł 44%. Oznacza to, że średni czas podróży w stolicy Polski był dłuższy o 44%, niż wtedy, gdyby ruch przepływał swobodnie. W szczytach porannym i wieczornym poziom zakorkowania wynosił odpowiednio 89% i 95%. Największe spowolnienie ruchu przypadało na poniedziałkowe poranne godziny szczytu oraz wieczorne godziny szczytu w piątki. Poziom zakorkowania w II kwartale 2013 r. był nieco niższy niż w analogicznym okresie w 2012 r. Ogólny był o jeden punkt procentowy niższy, a poranny o 4. Przy czym wskaźnik ten wzrósł w przypadku wieczornych korków z 91 do 95%. W praktyce oznacza to, że jeśli w drugim kwartale 2013 r. codziennie kierowca prowadził pojazd przez pół godziny, to w korkach spędził 110 godzin (średnia na cały rok). Przy czym w odniesieniu do szczytów porannych i wieczornych czas podróży był niemal dwa razy dłuższy niż w przypadku swobodnego ruchu.

Z danych za lata 2011–2012 wynika, że sytuacja praktycznie nie uległa zmianie, nawet pomimo otwarcia autostrady A2 i drogi ekspresowej S8 Konotopa-Powązkowska. Tego rodzaju zakorkowanie miasta jest jedną z głównych przyczyn tzw. efektu „zatrzymania – ruszania” zaprezentowanego w badaniu firm Castrol i TomTom¹⁰¹. Duża liczba tego rodzaju zatrzymywania i ruszania przyczynia się do szybszego zużywania pojazdów. Dla Warszawy wskaźnik ten wynosi 16 200 postojów rocznie/ pojazd.

Równoległe do badań przeprowadzonych w odniesieniu do największych miast w Europie firma TomTom zbadała również zakorkowanie miast poniżej 800 tysięcy mieszkańców. W zestawieniu znalazły się dwie polskie aglomeracje, tj. **łódzka oraz krakowska**. Zakorkowanie w tej pierwszej było nawet wyższe niż w aglomeracji warszawskiej: ogólny współczynnik wyniósł aż 53%, w porannym szczycie – 76,8% a w wieczornym – 103%. Kraków w tym zestawieniu wypadł zdecydowanie lepiej niż stolica: ogólny współczynnik wyniósł 29,8%, w porannym szczycie – 54,9%, a w wieczornym – 66,8%.

Dla porównania należy podkreślić, że najbardziej zakorkowaną aglomeracją w Europie w drugim kwartale 2013 r. była Moskwa. Średni czas podróży w stolicy Rosji był dłuższy o 65% w porównaniu z okresem, gdy ruch przepływał swobodnie i o 114% dłuższy podczas porannych godzin szczytu. Wieczorem czas podróży wydłużał się o 133%.

⁹⁹ TomTom – holenderski producent samochodowych systemów nawigacyjnych, w tym zarówno urządzeń indywidualnych jak i dla telefonów komórkowych. Jest wiodącym producentem systemów nawigacyjnych w Europie.

¹⁰⁰ *Traffic Index* – to najdokładniejszy na świecie barometr zatorów drogowych w obszarach miejskich. Indeks opiera się na rzeczywistych danych na temat czasu podróży, gromadzonych przez pojazdy z nawigacjami, które poruszają się po całej sieci drogowej. Baza danych ruchu drogowego firmy TomTom zawiera ponad sześć bilionów pomiarów i rośnie o pięć miliardów pomiarów dziennie.

¹⁰¹ W badaniach przeprowadzonych przez firmę TomTom na zlecenie Castrol przeanalizowano informacje z satelitarnych systemów nawigacyjnych używanych przez kierowców z 50 miast na całym świecie. Celem było określenie obciążeń, jakim poddawane są samochody przy zmiennych warunkach na drodze.

3.6.3. Przeprowadzanie badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu

Pomimo wprowadzonego z dniem 31 maja 2012 r. obowiązku przeprowadzania badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu, wynikającego z art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach, ośmiu zarządców (32%) nie wykonywało takich badań. Podkreślić należy, iż badań takich nie prowadzono w jednostkach zarządzających drogami o podwyższonym natężeniu ruchu, na których prowadzono znaczną liczbę prac drogowych¹⁰².

- *Na drogach zarządzanych przez **MZDW w Warszawie** nie prowadzono obowiązkowych badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo uczestników ruchu, pomimo że w latach 2012–2013 (do 30 czerwca) w pasie drogowym wykonywano 223 takie prace.*

Na konieczność prowadzenia przez zarządców dróg ww. badań wskazują wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin miejsc, w których prowadzone były roboty drogowe. W większości przypadków stwierdzano niezgodność istniejącego oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu (o ile wykonawca projektem dysponował). Brakowało urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych w związku z wykonywanymi robotami na drodze, głównie błyskowych lamp ostrzegawczych oraz barier zabezpieczających. Wprowadzano organizację ruchu niezgodną z opisem technicznym, przewidującym etapowe wprowadzenie organizacji ruchu. Powyższe odstępstwa rzutowały w istotny sposób na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Samowolne umieszczanie znaków drogowych, niewynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu stanowiło naruszenie zakazu wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach. Ustalone nieprawidłowości świadczyły o niewłaściwym nadzorze w zakresie wprowadzanych czasowych organizacji ruchu na drogach.

- *Na terenie **Olsztyńskiego Oddziału GDDKiA** w maju 2012 r. doszło do wypadku podczas wykonywania robót drogowych polegających na tzw. cząstkowej naprawie nawierzchni drogi krajowej nr 7 pod Ostródą. Jadący w kierunku Gdańska kierowca ciężarówki omijał stojący na jezdni pacholek. Zjechał na przeciwny pas ruchu i zderzył się z nadjeżdżającym od strony Warszawy policyjnym motocyklem. Kierujący motocyklem funkcjonariusz zginął na miejscu. Powołani przez prokuraturę biegli uznali, że do wypadku przyczyniło się m.in. błędne oznakowanie remontowanego odcinka jezdni. Powinien obowiązywać tam ruch wahadłowy, ale ruchem kierowała tam tylko jednak osoba. Dlatego zarówno motocyklista, jak i kierowca ciężarówki byli pewni, że mają pierwszeństwo przejazdu.*
- *W miejscowości Śliwniki (**PZD w Ostrowie Wielkopolskim**) zabezpieczenie i oznakowanie prowadzonych robót nie było dostosowane do utrudnień na drodze i nie zapewniało bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. Niezgodnie z projektem umieszczono znaki drogowe, brakowało urządzeń bezpieczeństwa ruchu – ostrzegawczych lamp błyskowych, umieszczanych w związku z robotami na drodze. Długość jezdni na której prowadzono roboty wynosiła 1100m i była blisko czterokrotnie większa od określonej w zatwierdzonym projekcie, tj. do 300m. Wykonawca robót, w celu zapewnienia przejeźdności, nie zapewnił – stosownie do organizacji ruchu – ręcznego sterowania ruchem przez sygnalistów. Skutkowało to tym, że pojazdy poruszające się na wąskim i długim odcinku drogi miały wysoce ograniczoną możliwość wyminięcia.*
- *O nieprzestrzeganiu przez wykonawców warunków zapewniających bezpieczeństwo w ruchu drogowym świadczyły oględziny prac drogowych wykonywanych na drogach zarządzanych przez **ZDM w Warszawie**. Podczas robót drogowych na ul. Vogla wykonawca nie zabezpieczył rejonu budowy skrzyżowania i nie oznakował wykopów oraz krawężników remontowanego odcinka chodnika w pasie drogowym. Z kolei wykonawca robót prowadzonych przy ul. Wóycickiego oznakował miejsca robót niezgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu. Brakowało znaków A-12b (zwężenie jezdni) i A-14 (roboty na drodze). Zamiast nich na słupku mocującym istniejący znak umieszczono jeszcze jeden znak B-33, informujący o ograniczeniu prędkości do 40 km /h, którego nie było w zatwierdzonym projekcie.*
- *Oględziny przebudowywanego odcinka drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Murowana Goślina – Wągrowiec – zarządzanej przez **WZDW w Poznaniu** wykazały odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu polegające m.in. na braku znaków niezwykle istotnych dla zachowania bezpieczeństwa prowadzonych robót:*

¹⁰² Tj. w ZDW w Łodzi, WZDW w Poznaniu, MZDW w Warszawie, PZDW w Rzeszowie, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, ZDP: w Tomaszowie Mazowieckim oraz w Urzędzie Miasta Pruszkowa.

- znaku A-12b i A-12c (zwężenie jezdni) ujętego w schemacie oznakowania robót;
- znaków A-30 (inne niebezpieczeństwo), T-18a (nieoczekiwana zmiana kierunku ruchu), B-1 (zakaz ruchu w obu kierunkach)
- właściwej ilości znaków U-21 a, b (tablice kierujące – ograniczniki skrajni);
- tablic strzałowych prowadzących (U-3 c, d) w miejscu prowadzenia robót na pasie jezdni;
- znaków B-27 (odwołanie zakazu wyprzedzania) oraz B-33 (informującego o obowiązującej prędkości dopuszczalnej) na końcu miejsca prowadzenia robót;

Ponadto wykonawca wprowadził oznakowanie nie wynikające z zatwierdzonej organizacji ruchu (w schemacie oznakowania dla robót prowadzonych poza terenem zabudowanym przewidziano oznakowanie B-33 o wartości odpowiednio 70 km/h a następnie 50 km/h, a wykonawca zastosował ograniczenia prędkości (znaki) o wartości 60 km/h, a następnie 40 km/h).

- Oględziny remontowanej ulicy Dąbrowskiego – zarządzanej przez **ZDM w Poznaniu** – wykazały odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu polegające m.in. na braku lamp ostrzegawczych barwy żółtej na znaku „Uwaga! Zmiana organizacji ruchu” (pięć znaków); znaków B-33 i D-3, zapory U-3c, znaku B-22; umieszczenie słupków wskaźnikowych G-1d w odległości większej niż wynika to z zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono również różnice pomiędzy oznakowaniem pionowym (tablic kierunkowych F-15) a oznakowaniem poziomym (umieszczonym na jezdni) w obrębie skrzyżowań, na których wprowadzono zmiany organizacji ruchu a znaki A-14 „Roboty na drodze” oraz A-12c „Zwężenie jezdni – lewostronne” umieszczono na wysokości mniejszej niż 2,2 m.

Lekceważenie przez wykonawców prawidłowego oznakowania i zabezpieczenia robót drogowych, niedostateczny nadzór ze strony administracji drogowej jak również nieprzeprowadzanie obowiązkowych badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu zwiększało ryzyko zagrożenia wypadkami.

Inne, ustalone podczas oględzin charakterystyczne przykłady nieprawidłowości w oznakowaniu robót drogowych przedstawiono w zał. nr 5.8 do Informacji.

3.6.4. Zatwierdzona organizacja ruchu na drogach

Posiadanie zatwierdzonej stałej organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg wykazali tylko czterej (16%) zarządcy/zarządy dróg¹⁰³. Pozostali dysponowali zatwierdzoną organizacją dla części (nawet tylko 1% dróg) zarządzanych dróg (bądź ich odcinków) lub ulic. Na przykład w odniesieniu do dróg wojewódzkich tylko co trzeci, a w przypadku skontrolowanych jednostek zarządzających drogami w miastach, tylko co szósty zarząd wykazał zatwierdzoną organizację ruchu dla całości dróg.

- W **ZDP w Tomaszowie Mazowieckim**, który zarządzał 64 drogami o łącznej długości 393 km, stałą organizację ruchu posiadały drogi o długości 2,6 km, co stanowiło 0,7% długości zarządzanych dróg powiatowych.
- W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie była znana liczba i długość dróg posiadających zatwierdzoną organizację ruchu. Brak wiedzy w ww. zakresie, zwłaszcza przy tak dużym zagęszczeniu dróg różnych kategorii występujących w Warszawie, utrudniał rzetelne wykonywanie obowiązków przez organ zarządzający ruchem, zwłaszcza dotyczących kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania..
- W **ZDKiUM w Wałbrzychu** spośród 15 wybudowanych lub przebudowanych po 29 października 2003 r. dróg gminnych, 6 (wybudowanych i oddanych do eksploatacji w 2011 r.) nie miało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu drogowego. Dyrektor ZDKiUM nie potrafił wyjaśnić dlaczego zarząd przyjął od wykonawców niezatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego.
- **WZDW w Poznaniu** dysponował zatwierdzoną organizacją tylko dla 61% zarządzanych dróg.

Przy obecnym, wzrastającym natężeniu ruchu, brak prawidłowej i dostosowywanej do zmian, zatwierdzonej przez właściwy organ, organizacji ruchu wpływa na obniżenie bezpieczeństwa użytkowników a także powoduje, że ruch ten może być nieefektywny. Oznakowanie na takich drogach nie jest bowiem dostosowane do zmieniającego się natężenia ruchu i wprowadzone zostało przed laty na podstawie tzw. projektów liniowych.

¹⁰³ ZDW w Łodzi, MZDW w Warszawie, MZD w Rzeszowie oraz Urząd Miasta w Stalowej Woli.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** przejęte w zarząd w 1999 r. drogi nie posiadały projektów organizacji ruchu, a stan ten był sukcesywnie uzupełniany o nowo zatwierdzane organizacje ruchu. Jak wyjaśniano wiele elementów oznakowania dróg funkcjonowało „od zawsze”. W Urzędzie szacuje się, iż około 30% odcinków dróg posiada zatwierdzoną stałą organizację ruchu.

Nieprawidłowości polegające na braku zatwierdzonej organizacji ruchu dotyczyły także dróg krajowych. Według informacji GDDKiA z dnia 30 lipca 2013 r. odnośnie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA oraz koncesjonariuszy autostrad, na blisko 370 km ruch odbywał się bez zatwierdzonej organizacji ruchu.

Brak zatwierdzonej stałej organizacji ruchu tłumaczono brakiem środków finansowych na ich opracowanie, a przede wszystkim brakiem jednoznaczności w przepisach, co do obowiązku ich sporządzania dla dróg, na których w ostatnich latach nie wdrażano zmian organizacji ruchu bądź ich nie przebudowywano.

- **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** (według stanu na 30 czerwca 2013 r.) wykonywał zadania zarządcy drogi dla 473 dróg gminnych o długości ogółem 226,5 km, z czego 443 drogi (93,7%) o łącznej długości 206 km (90,9%) nie posiadały zatwierdzonych organizacji ruchu dla całej drogi (422 drogi) lub odcinków drogi (21 dróg). Dyrektor Zarządu podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, obowiązek posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane, lub na których dokonano zmiany organizacji ruchu po wejściu w życie tego rozporządzenia. Mimo to w latach 2013–2014, MZD zamierza opracowywać projekty organizacji ruchu dla dróg gminnych, które nie posiadają takich projektów.
- **PZD w Cieszynie**¹⁰⁴ na koniec 2012 r. zarządzał 48 drogami powiatowymi (lub odcinkami tych dróg) o łącznej długości 234,12 km. Zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadało 14,17 km dróg. Dla pozostałych dróg PZD nie dysponował zatwierdzoną organizacją ruchu. Dyrektor PZD wyjaśniła, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem nie nakazują zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej dokumentacji stałej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają.

Ze względu na fakt, że wdrożenie brakującej organizacji ruchu wymaga m.in. przeprowadzenia szczegółowych analiz organizacji ruchu pod względem bezpieczeństwa, to pomimo braku obowiązku prawnego ustalenia organizacji ruchu dla wszystkich dróg, podejmowanie działań w celu jej wprowadzenia pozytywnie wpływa na wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach objętych zarządem. Ponadto brak zatwierdzonych organizacji ruchu uniemożliwia rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na niejednoznaczność przepisów dot. wprowadzania organizacji ruchu na drogach publicznych NIK wskazywała już w 2010 r. po kontroli *Zarządzanie drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa lubelskiego i podkarpackiego w latach 2007–2009*¹⁰⁵. Z ustaleń tej kontroli wynikało, że przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (dalej: rozporządzenie o zarządzaniu ruchem) nie nakazują w sposób wyraźny zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają (np. dla dróg wybudowanych przed wejściem w życie zarządzenia Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 5 października

¹⁰⁴ Kontrola NIK Nr P/13/145 pt. Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego.

¹⁰⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 11/2010/P/09/150/LLU.

1987 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach publicznych¹⁰⁶). Przepis § 4 ww. rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wskazuje, że dotyczy on sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących. Przepis ten nie przesądza jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu (m.in. w konsekwencji wykonania przebudowy lub remontu drogi), istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu, tj. zatwierdzonego projektu organizacji ruchu.

W związku z powyższymi ustaleniami, NIK wystąpiła do ówczesnego Ministra Infrastruktury¹⁰⁷ z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, przepisu zobowiązującego zarządców dróg do opracowania brakujących projektów organizacji ruchu i podjęcia działań w celu ich zatwierdzenia.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Infrastruktury¹⁰⁸ – dzielając stanowisko NIK – stwierdził, że projekt organizacji ruchu, stanowiący podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa jej użytkownikom powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony do realizacji dla każdej drogi publicznej. Jednakże żaden z zapisów rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie nakłada wprost obowiązku posiadania dla każdej z dróg publicznych opracowanego i zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Minister zapowiedział, że ze względu na wagę poruszonych przez NIK problemów, jak i wątpliwości w stosowaniu przepisów, resort przeprowadzi głębszą analizę związanych z tym problemem przepisów. Wypracowane rozwiązania dotyczące wymagań związanych z organizacją ruchu na drogach publicznych, zapewniające jednoznaczność przepisów w zakresie zarządzania ruchem miały być uwzględnione w ramach prac legislacyjnych prowadzonych nad założeniami do zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie implementacji Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 19 listopada 2008 r. dotyczącej bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

Zapowiedzi te nie zostały zrealizowane. Natomiast w październiku 2013 r. – w związku z podjętą przez Sejmową Komisję Administracji i Cyfryzacji inicjatywą dot. przeglądu niezrealizowanych wniosków de lege ferenda sformułowanych przez NIK w sprawie organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹⁰⁹ odnosząc się do niezrealizowania omawianego wniosku stwierdził, że obecnie Ministerstwo nie znajduje uzasadnienia do wprowadzenia obowiązku sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu w przepisach rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Zdaniem Ministra przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹¹⁰ jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi. W ocenie NIK, Minister dokonał jednak błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia z dnia

¹⁰⁶ MP z 1987 r., Nr 31, poz. 240 ze zm.

¹⁰⁷ Wystąpienie nr LLU-410-32-09/210 z dnia 12 kwietnia 2010 r.

¹⁰⁸ Pismo MK – 6cg-0911-12/10 z dnia 27 kwietnia 2010 r.

¹⁰⁹ Pismo DK-5cg-0911-34/13 z dnia 1 października 2013 r. w sprawie informacji w zakresie realizacji wniosków de lege ferenda, zawartych w *Zestawieniu niezrealizowanych wniosków de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli dotyczących organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w latach 2010–2012*, adresowane do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

16 lutego 2005 r. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje bowiem wyłącznie kwestie dotyczące sposobu numeracji dróg publicznych, zakresu i treści prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a także treści i sposobu prowadzenia rejestru numerów nadanych drogom oraz rejestru jednolitych numerów inwentarzowych nadanych obiektom mostowym i tunelom. Z przepisów rozporządzenia wynika jedynie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji drogi. Nie jest to jednoznaczne z uregulowaniem obowiązku sporządzenia i posiadania stałej organizacji ruchu, w szczególności w odniesieniu do dróg wybudowanych przed wejściem w życie przepisów zarządzenia Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 5 października 1987 r. W związku z tym – w świetle ustaleń kontroli – aktualnie obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu dotyczy jedynie dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu i wynika z przepisu § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r.

3.6.5. Pomiary ruchu

Na drogach krajowych i wojewódzkich (zarządzanych przez 6 skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich) oraz wszystkich skontrolowanych miast wojewódzkich dokonywano, zgodnie z obowiązkiem nałożonym na zarządców dróg w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach, okresowych pomiarów ruchu drogowego. Pomimo że dokonywanie pomiarów nie jest obligatoryjne w odniesieniu do zarządców dróg powiatowych i gminnych, za dobrą praktykę należy uznać przeprowadzanie – pomimo wysokich kosztów – okresowych pomiarów ruchu, również przez zarządców/zarządy dróg miejskich skontrolowanych miast (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) a także przez czterech zarządców/zarządy dróg powiatowych¹¹¹.

Pomiary te pozwalają ustalić, czy ruch drogowy nie przekracza wielkości przewidzianych na etapie projektowania i budowy drogi. Ponadto wiedza o aktualnym natężeniu ruchu pozwala dostosować częstotliwość wykonywania zadań z zakresu remontu dróg i ich utrzymania, określić kolejność realizowanych zadań, w tym związanych z wprowadzaniem zmian w organizacji ruchu, a także pozwala na prowadzenie rzetelnych analizy zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- **ZDP w Tarnowskich Górach** pomiary ruchu drogowego przeprowadzał z inicjatywy własnej w celu określenia priorytetów dla ustalenia planów remontowych i inwestycyjnych na drogach powiatowych.

3.7 Kontrola wewnętrzna i zarządcza działań związanych z organizacją ruchu drogowego

Przyczyny nieprawidłowości w skontrolowanych jednostkach, zarówno w organach zarządzających ruchem drogowym jak i u zarządców dróg tkwiły w słabości wewnętrznych systemów kontroli. Jedynie w sześciu (12%) jednostkach¹¹² przeprowadzano w okresie objętym kontrolą audyty lub kontrole wewnętrzne w zakresie niektórych spraw związanych z zarządzaniem ruchem lub drogami. Na uwagę zasługuje jednak, że pomimo zidentyfikowania w tych obszarach istotnych nieprawidłowości, przez dwa lata – co potwierdziły ustalenia kontroli NIK, nie wdrożono skutecznych działań naprawczych.

- W **GDDKiA** stwierdzono ponad roczne niewykonywanie przez Oddział w Warszawie zalecenia, zawartego w sprawozdaniu z 31 stycznia 2011 r. z audytu Biura Audytu Wewnętrznego w GDDKiA, dotyczącego zapewnienia skutecznego i efektywnego sposobu wprowadzania i kontroli stałych organizacji ruchu.

¹¹¹ Pomiary przeprowadzało Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, PZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDP w Tarnowskich Górach i Stalowej Woli.

¹¹² W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Urzędzie Miasta Rzeszowa, Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, ZDW w Katowicach oraz MZUiM w Katowicach.

- **W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** audyt wewnętrzny Departamentu Dróg i Transportu, którym objęto m.in. funkcjonowanie kontroli zarządczej w Departamencie, strukturę organizacyjną Departamentu, kompetencje zawodowe pracowników, już w 2011 r. wykazał m.in.: brak pełnej realizacji planów szkoleń, brak okresowej oceny pracowników, a strukturę organizacyjną Departamentu oceniono jako nieadekwatną do wielkości urzędu i rodzaju wykonywanych zadań.
- **W Urzędzie Miasta Rzeszowa** w 2011 r. Biuro Kontrolno-Rewizyjne Urzędu przeprowadziło w b. Wydziale Gospodarki Komunalnej oraz w MZD w Rzeszowie kontrolę instytucjonalną organizacji i zarządzania ruchem na drogach w obszarze miasta. W okresie od stycznia do listopada 2011 r. sprawdzono organizację zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych w zakresie bezpieczeństwa. Stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, nieegzekwowanie od jednostek wprowadzających organizację ruchu, obowiązku zawiadamiania Prezydenta o jej wprowadzeniu, a także niekontrolowanie wszystkich stałych organizacji ruchu.

Brak działań kontrolnych w pozostałych jednostkach wyjaśniano najczęściej uznaniem występowania ryzyk w ww. obszarach w stopniu umiarkowanym i niewielkim, co jednak pozostaje w sprzeczności z ustaleniami niniejszej kontroli NIK. Kierownicy skontrolowanych jednostek podejmowali głównie działania o charakterze formalnym, obejmujące składanie przez kierowników komórek organizacyjnych oświadczeń o prawidłowym stanie kontroli zarządczej oraz ankiet o występujących ryzykach w działalności, w których tylko w jednostkowych przypadkach wskazywano na sprawy dotyczące oznakowania dróg.

- **W PZD w Ostrowie Wielkopolskim** według złożonego przez Dyrektora oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w roku 2011 i 2012 w PZD w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (ocena opierała się na informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych). Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości dotyczące braku zgodności czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym jej projektem, braku właściwego nadzoru nad organizacją ruchu robót drogowych poddanych oględzinom, niezawiadomianiem właściwych organów o wprowadzeniu stałej lub czasowej organizacji ruchu, a także brakiem okresowych (pięcioletnich) kontroli dróg.

Pomimo określenia w jednej z jednostek¹¹³ przez audytora, szacunkowego ryzyka dla obszaru Infrastruktura drogowa, zarządzanie drogami – jako wysokie, nie ujęto, zarówno w planach wewnętrznej kontroli instytucjonalnej, jak i w planach audytora, kontroli rzetelności realizacji zadań przewidzianych dla organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg. W kolejnej jednostce¹¹⁴ zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz zarządzanie drogami powiatowymi nie było w ogóle przedmiotem prowadzonej w Starostwie kontroli zarządczej. Nie opracowywano celów i zadań kontroli zarządczej w ww. zakresie, ponieważ uznano, że zadania te wykonuje zarząd drogi.

3.8 Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Nie zrealizowane zostały wnioski pokontrolne sformułowane po kontrolach NIK przeprowadzonych w 2010 r., które dotyczyły wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego¹¹⁵ oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce¹¹⁶. Cztery skontrolowane jednostki¹¹⁷ nadal nierzetelnie prowadziły ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zatwierdzane były projekty niespełniające wymagań oraz nie przeprowadzano w wymaganych terminach i zakresie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

¹¹³ W Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli.

¹¹⁴ W Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim.

¹¹⁵ Kontrola nr P/10/185.

¹¹⁶ Kontrola nr P/10/061.

¹¹⁷ Urzędy Marszałkowskie Województw: Śląskiego i Mazowieckiego, Urząd m.st. Warszawy oraz MZDW w Warszawie.

Z 18 wniosków adresowanych do tych jednostek, pomimo upływu czterech lat, zrealizowano tylko połowę.

- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** żaden z trzech wniosków nie został zrealizowany. NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 7 lipca 2010 r. po kontroli realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w okresie 2009 – I kwartał 2010 r. sformułowała 3 wnioski pokontrolne, w zakresie prowadzenia ewidencji, zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz przeprowadzania obowiązkowych kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu oraz prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu.
- W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** od 2010 r. nie zrealizowano trzech spośród siedmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK po kontroli dotyczącej realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.. Stwierdzono, że nadal występowały przypadki zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, które powinny być odrzucone, ewidencja prowadzona była nierzetelnie a także odnotowano przypadki nieprzeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, bądź ich nieterminowej realizacji.
- W **Urzędzie m.st. Warszawy** do ewidencji czasowej organizacji ruchu nadal nie wpisywano rzeczywistego terminu wprowadzania nowej lub zmian istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Na tę nieprawidłowość NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 lipca 2010 r. po przeprowadzonej w Urzędzie kontroli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego formułując wniosek nr 2. Nie zrealizowano również wniosku nr 3 dotyczącego przeprowadzania kontroli zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Przyjęto dobór celowy jednostek do kontroli. Podstawą wyboru były następujące przesłanki: miejsce w rankingu na najbardziej zatłoczone miasto w Polsce; największe obciążenie ruchem, zarejestrowane podczas Generalnego Pomiaru Ruchu sieci drogowej, przeprowadzonego w 2010 r.; brak obwodnicy (co powoduje udział – w strukturze ruchu miejskiego – również ruchu tranzytowego); przecinanie się w mieście (lub okolicy) ważniejszych szlaków komunikacyjnych, co skutkuje wzrostem natężenia ruchu. Do kontroli wytypowano, poza jednostkami zlokalizowanymi w dużych aglomeracjach miejskich, również jednostki, usytuowane w miastach innych niż na prawach powiatu (ze względu na występowanie w tych miastach kilku organów zarządzających ruchem), o największej liczbie ludności. Wpływ na dobór jednostek przewidzianych do kontroli miały także wyniki analiz, w których wykorzystane zostały dane dotyczące liczby mieszkańców oraz gęstości zaludnienia poszczególnych miast, wskaźniki związane z natężeniem ruchu, średnimi prędkościami i czasem dojazdu do centrum w godzinach szczytu. Zestawienie skontrolowanych podmiotów (w podziale na poszczególne grupy) oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrole – przedstawiono w zał. nr 5.6. Generalnie przyjęto zasadę, że badania prowadzono na 20% próbie wybranych losowo dokumentów (nie mniej niż 20), przy czym ze względu na specyfikę kontroli¹¹⁸ w uzasadnionych przypadkach zmniejszono ich liczbę do 10%.

Rozpoczęcie kontroli zostało poprzedzone zorganizowaniem panelu ekspertów z udziałem środowisk naukowych, jednostek odpowiedzialnych za kontrolę ruchu drogowego, dziennikarzy i innych osób zajmujących się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Informacja została sporządzona zgodnie z dodatkowymi ustaleniami przyjętymi przez Komitet Sterujący kontroli projektowej¹¹⁹. Do jej opracowania zostały wykorzystane niektóre ustalenia innych kontroli wchodzących w skład Projektu, związane z zakresem niniejszej kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do wystąpień złożyli (łącznie 17 jednostek):

- a. Wojewodowie: Mazowiecki, Śląski oraz Wielkopolski.
Zastrzeżenia zgłoszone przez Wojewodę Mazowieckiego, w związku z wniesieniem ich po terminie, nie zostały rozpatrzone.
- b. Marszałkowie Województw: Dolnośląskiego, Mazowieckiego oraz Wielkopolskiego.
- c. Prezydenci następujących miast: Łodzi, Pruszkowa, Poznania, Tomaszowa Mazowieckiego oraz Wrocławia.
- d. Dyrektor DSDiK we Wrocławiu (jednostka realizująca zadania zarządu dróg wojewódzkich).
- e. Dyrektorzy: ZDM w Poznaniu, MZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDiUM we Wrocławiu.
- f. Starostowie powiatów: ostrowskiego (w Ostrowie Wielkopolskim) oraz pruszkowskiego.

¹¹⁸ Występowanie znacznych różnic na terenach poszczególnych województw (powiatów) oraz miast przewidzianych do kontroli w liczbie i długości dróg (a więc projektów organizacji ruchu i czynności z tym związanych) a także prowadzonych inwestycjach drogowych.

¹¹⁹ Zgodnie z decyzją Prezesa NIK z 14 marca 2013 r. niniejsza kontrola prowadzona była w trybie szczególnym, stanowiąc jeden z sześciu podprojektów realizowanych w ramach Projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. Jej włączenie do Projektu wynikało z konieczności skoordynowania działań i miało na celu maksymalne wykorzystanie potencjału wszystkich jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w Projekcie, realizujących kontrole o zbliżonych merytorycznie obszarach, dla których wspólnym mianownikiem było bezpieczeństwo obywateli w ruchu drogowym.

Spośród 105 zastrzeżeń rozpatrzonych przez Komisje Rozstrzygające, 55 oddalono w całości. Pozostałe zastrzeżenia uznano za zasadne w części (19) lub zasadne w całości (31). W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 233 wnioski pokontrolne¹²⁰.

a) Wnioski adresowane do siedmiu skontrolowanych organów sprawujących nadzór nad ruchem drogowym (13 wniosków) dotyczyły m.in.:

- Dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego (skierowane do MTBiGM oraz trzech urzędów wojewódzkich);
- Opracowania procedur określających zasady i sposób sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem oraz przeanalizowania zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, pod kątem jednoznacznego przypisania im zadań w tym zakresie (odpowiednio do trzech urzędów wojewódzkich);
- Uwzględniania w planach kontroli pełnego zakresu zadań przypisanych organom zarządzającym ruchem drogowym oraz zapewnienia przeprowadzania kontroli w tych jednostkach (do trzech urzędów wojewódzkich);
- Pozostałe wnioski dotyczyły zapewnienia rzetelnego i terminowego rozpatrywania skarg dotyczących organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym oraz wypracowania formuły współpracy z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

b) Wnioski adresowane do pozostałych (43) skontrolowanych jednostek, tj. do organów zarządzających ruchem drogowym oraz zarządców/zarządów dróg (218 wniosków) dotyczyły m.in.:

- Oznakowania poziomego i pionowego, sygnalizatorów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (27 wniosków), w tym m.in.: przeprowadzenia inwentaryzacji oznakowania; doprowadzenia istniejącej organizacji ruchu do zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, w tym uzupełnienia oznakowania brakującego oraz zniszczonego; zapewnienia umieszczania i utrzymywania znaków i urządzeń w sposób zgodny z zatwierdzonymi organizacjami ruchu; egzekwowania pielęgnacji przydrożnej zieleni dla zapewnienia właściwej widoczności i czytelności znaków drogowych; wymiany znaków i innych urządzeń niespełniających obowiązujących wymagań;
- Prowadzenia ewidencji drogowej, tj. książek dróg, dzienników objazdu dróg oraz map techniczno-eksploatacyjnych (20 wniosków), w tym m.in.: prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg zgodnie z wymogami; zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych dla ewidencji prowadzonych w wersji elektronicznej; założenia brakujących książek drogowych oraz sporządzenia brakujących map techniczno-eksploatacyjnych; uzupełnienia bądź zaktualizowania wpisów w książkach dróg oraz na ww. mapach; realizowania w wymaganych terminach obowiązków aktualizacyjnych prowadzonej ewidencji drogowej, w tym przekazywania map techniczno-eksploatacyjnych;
- Prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (22 wnioski), w tym m.in.: zamieszczania w ewidencji wszystkich wymaganych danych a przede wszystkim terminów, w których powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia tej organizacji oraz w przypadkach czasowych zmian organizacji ruchu

¹²⁰ Zestawienie uwzględnia również wnioski pokontrolne wynikające z ustaleń kontroli nr P/13/145 Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego, przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego (5 wniosków) oraz w ZDW w Katowicach (7 wniosków).

- przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu; umieszczania w niej informacji w sposób chronologiczny; wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi w ewidencji, a dokumentacją źródłową;
- Rozpatrywania projektów organizacji ruchu (13 wniosków), w tym m.in.: rozpatrywania projektów kompletnych, zawierających wymagane opinie, informacje i załączniki; odrzucania projektów w przypadkach stwierdzenia niezgodności projektu z przepisami; przestrzeganie trybu zatwierdzania projektów, tj. m.in. po uprzednim zaopiniowaniu przez Policję; wzywania wnioskodawców do uzupełnienia brakujących dokumentów;
- Przeprowadzania w wymaganych terminach kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (17 wniosków);
- Egzekwowania przez organy zarządzające ruchem drogowym bądź realizacji przez zarządców/zarządy dróg obowiązku zawiadamiania w wymaganym terminie właściwych jednostek o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (16 wniosków);
- Informowania zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadkach niezawiadomienia właściwych jednostek o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (6 wniosków);
- Wykonywania przez właściwe jednostki zadań organu zarządzającego ruchem drogowym (8 wniosków), w tym m.in.: podjęcia działań organizacyjnych, mających na celu usunięcie niezgodności z obowiązującym stanem prawnym, zakresu zadań dotyczących zarządzania ruchem, określonych w statutach zarządów dróg; zapewnienia realizacji wszystkich zadań z zakresu zarządzania ruchem; podjęcie przez zarządy dróg działań dla zapewnienia takiej organizacji zadań w zakresie zarządzania drogami, aby były one związane wyłącznie z wypełnieniem funkcji zarządcy drogi;
- Kwalifikacji pracowników (7 wniosków), w tym m.in.: przeprowadzania przeglądów okresowych stanu technicznego dróg przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje wynikające z przepisów Prawa budowlanego; przeprowadzenia specjalistycznych szkoleń dla pracowników wykonujących zadania organu zarządzającego ruchem, w tym z zakresu inżynierii ruchu drogowego; uzyskanie od osób wykonujących kontrole okresowe stanu dróg, zaświadczeń o wpisie do rejestru prowadzonego przez GINB;
- Kontroli dróg i ich oznakowania (rocznych i pięcioletnich) na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane (14 wniosków), w tym m.in. zapewnienia przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg wszystkich zarządzanych dróg; dokumentowania ustaleń w dziennikach objazdu i książkach dróg; przeprowadzania kontroli w wymaganych terminach; realizacji zaleceń sformułowanych w protokołach;
- Przeglądów okresowych stanu dróg na podstawie przepisów ustawy o drogach (9 wniosków), w tym m.in.: obowiązkowego podczas tych kontroli dokonywania weryfikacji cech i wskazywania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- Spraw organizacyjnych jednostek (28 wniosków), w tym m.in.: uwzględnienia (bądź ich doprecyzowania) wszystkich zadań w regulaminach jednostek/komórek organizacyjnych, statutach a także zakresach czynności pracowników; opracowania procedur postępowania;
- Wprowadzenia elementów kontroli zarządczej oraz uwzględniania w kontrolach wewnętrznych badanych zagadnień (9 wniosków);
- Zwiększenia nadzoru nad pracownikami, komórkami organizacyjnymi i jednostkami podległymi (13 wniosków) oraz egzekwowania prawidłowego wykonywania nałożonych obowiązków;

- Przeprowadzania wymaganych badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu, okresowych pomiarów ruchu oraz analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności (12 wniosków);
- Działań na rzecz ograniczania utrudnień w ruchu (7 wniosków), w tym. m.in.: uwzględniania w umowach również kar wpływających na terminowość realizacji umów i ograniczanie czasu trwania utrudnień dla użytkowników dróg; sprawdzania zasadności zajmowania pasa drogowego pod pozorem usuwania awarii; prowadzenia robót z uwzględnieniem terminów ważności zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu; wprowadzenia procedur pozwalających monitorować przebieg robót oraz koordynować prace realizowane na drogach znajdujących się w bliskiej odległości; nakładanie opłat adekwatnych do czasu wyłączenia drogi z użytkowania;
- Wyeliminowania nielegalnego zajmowania pasa drogowego na cele reklamowe oraz wyegzekwowania należności z tego tytułu (5 wniosków);
- Zapewnienia prowadzenia robót wyłącznie na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu (5 wniosków) oraz opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg wybudowanych lub przebudowanych po 2003 r. (3 wnioski).

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 94 wnioski, 97 było trakcie realizacji, zaś 42 wnioski – jak dotychczas – nie zostało zrealizowanych¹²¹.

W toku kontroli zasięgnięto informacji w 43 jednostkach nieobjętych kontrolą¹²², głównie komendach powiatowych, miejskich oraz wojewódzkich Policji, w sprawach dotyczących realizowania obowiązku zawiadamiania Policji o terminach wprowadzenia zmian w organizacji ruchu drogowego a także wniosków Policji kierowanych do zarządców dróg dotyczących stwierdzanych przez funkcjonariuszy przypadków wadliwej organizacji ruchu.

Ponadto w charakterze świadka przesłuchano 3 osoby¹²³.

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała 8 zawiadomień do organów nadzoru budowlanego¹²⁴ o naruszeniu przepisów ustawy Prawo budowlane poprzez niedopełnienie obowiązków przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania zarządzanych dróg (art. 93 pkt 8 tej ustawy). Skierowano również jedno zawiadomienie do prokuratury¹²⁵ z tytułu prowadzenia kontroli budowlanych przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień (art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy). W powyższych sprawach w przygotowaniu jest kolejnych 5 zawiadomień.

W dwóch skontrolowanych jednostkach w toku kontroli przeprowadzono narady z udziałem kierownictwa jednostek i osób odpowiedzialnych za skontrolowane zagadnienia, podczas których omówione zostały kwestie związane z przeprowadzaną kontrolą.

¹²¹ Wg stanu na dzień 24 lutego 2014 r.

¹²² W trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²³ W trybie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK.

¹²⁴ W związku z ustaleniami w: MZUiM oraz ZDP w Tarnowskich Górach, ZDiT w Łodzi, MZD w Ostrowie Wielkopolskim, ZDP w Tomaszowie Mazowieckim, Starostwie Powiatowym w Pruszkowie, Urzędzie Miasta Pruszkowa, Urzędzie Miasta w Stalowej Woli.

¹²⁵ W związku z ustaleniami w WZDW w Poznaniu.

5.1. Analiza stanu prawnego

Podstawowe regulacje prawne związane z tematem kontroli określone zostały w ustawach z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹²⁶ (dalej: Pord) i z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹²⁷ (dalej: Ustawa o drogach) oraz w przepisach wykonawczych do tych ustaw.

1. Zarządzanie ruchem na drogach

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i strefach ruchu) reguluje ustawa Pord. Ruchem drogowym zarządzają na drogach: krajowych – Generalny Dyrektor DKiA (art. 10 ust. 3); wojewódzkich – marszałek województwa (art. 10 ust. 4); powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5); na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania – podmiot zarządzający tymi drogami (art. 10 ust. 7). Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu. Na podstawie art. 10 ust. 6, ruchem na drogach publicznych położonych w tym miastach zarządza prezydent miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych którymi zarządza Generalny Dyrektor DKiA). Zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych Generalny Dyrektor DKiA może powierzyć marszałkowi województwa (art. 10 ust. 8).

Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na pozostałych drogach¹²⁸ wojewoda (art. 10 ust. 2). Organy te mogą nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego (art. 10 ust. 10).

W dziale I rozdziale 5 omawianej ustawy – Porządek i bezpieczeństwo ruchu na drogach – przepisy art. 45 ust. 1 zabraniają umieszczania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu (pkt 7); samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania (pkt 8); samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli (pkt 10).

2. Szczegółowe warunki zarządzania ruchem drogowym

Na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym, Minister Infrastruktury wydał **rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem**¹²⁹.

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 rozporządzenia, zarządzanie ruchem realizowane jest przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, obsługę systemów sterowania ruchem, sterowanie ruchem przy pomocy znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów oraz wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do czynności organizacyjno-technicznych należy sporządzanie projektów organizacji ruchu¹³⁰,

¹²⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

¹²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

¹²⁸ Drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i mieście stołecznym Warszawie, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

¹²⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

¹³⁰ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, organizacją ruchu są mające wpływ na ruch drogowy: a) geometria drogi i zakres dostępu do drogi, b) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, c) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Projektem organizacji ruchu jest dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia).

przedstawianie ich do zatwierdzenia, rozpatrywanie i, w konsekwencji, zatwierdzanie organizacji ruchu bez uwag lub po dokonaniu niezbędnej weryfikacji oraz przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji. Ważną fazą tych czynności jest nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie jego bezpieczeństwa i efektywności, oraz nadzór nad zarządzaniem ruchem (§ 2 ust. 1). Wymienione w § 2 ust. 1 działania realizują, odpowiednio do kompetencji, organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe (§ 2 ust. 2). Natomiast sporządzanie projektów organizacji ruchu oraz przedstawianie ich do zatwierdzenia może być realizowane przez inne jednostki (§ 2 ust. 3).

Organ zarządzający ruchem rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian tej organizacji; opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz z zakresu organizacji i bezpieczeństwa ruchu; zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów, przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji, przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję; opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych; prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją i innymi jednostkami (§ 3 ust. 1). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Natomiast organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozstrzyga w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny i konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego (§ 3 ust. 2).

Podstawą wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub inne jednostki (§ 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia).

Zgodnie z przepisami § 5 ust. 1 rozporządzenia, projekt organizacji ruchu powinien zawierać: plan orientacyjny; plan sytuacyjny zawierający lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu); parametry geometrii drogi; zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji – w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści oraz w przypadku projektu dotyczącego zmiennej organizacji ruchu lub zawierającego inne zmienne elementy mające wpływ na ruch drogowy; opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym – opis występujących zagrożeń lub utrudnień, z tym że przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i opis stanu pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót. W przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze konieczne jest określenie przewidywanego terminu wprowadzenia

czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Integralną częścią dokumentacji projektowej jest nazwisko i podpis projektanta. W przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, zawierającego charakterystykę robót, powtarzalny schemat umieszczenia na drodze znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także sposób rozmieszczenia oraz oznakowania pojazdów zabezpieczających lub wykonujących czynności na drodze. Dotyczy to w szczególności robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi (§ 5 ust. 2).

Organizację ruchu na podstawie projektu organizacji ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Natomiast organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. W przypadku zamknięcia drogi dla ruchu lub wprowadzenia na drodze ograniczenia ruchu powodującego konieczność prowadzenia objazdów drogami różnej kategorii, czasową organizację ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi, na której wprowadzono ograniczenia (§ 6).

Do projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie komendantów Policji: wojewódzkiego – w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką, powiatowego – w przypadku projektu obejmującego drogę powiatową, lub miejskiego – w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu lub w mieście stołecznym Warszawie, z wyjątkiem autostrady i drogi ekspresowej. Opinia zarządu drogi jest obligatoryjna, jeżeli podmiot ten nie składa projektu. Obowiązek zaopiniowania dotyczy również organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem. Chodzi o przypadek organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg zarządzanych przez różnych zarządców lub wówczas, gdy objazd prowadzi drogami różnej kategorii (§ 7 ust. 1 i 2). Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne oraz w przypadku projektu uproszczonego, dotyczącego robót związanych z utrzymaniem drogi i niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych (§ 7 ust. 3). W uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może zażądać dołączenia do projektu profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi oraz danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu, z uwzględnieniem struktury kierunkowej na skrzyżowaniach i struktury rodzajowej. Wymagane jest również złożenie dodatkowych egzemplarzy projektu, w szczególności w przypadku gdy projekt dotyczy dróg zarządzanych przez odrębne zarządy drogi lub dróg zarządzanych przez odrębne organy zarządzające ruchem (§ 7 ust. 4 i 5).

W celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może powołać komisję, w której skład wchodzi przedstawiciel Policji oraz zarządu drogi, a także może zasięgnąć opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo. Może też zasięgnąć opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza (§ 8 ust. 1). Po rozpatrzeniu złożonego projektu, organ zarządzający ruchem może zaprojektowaną organizację ruchu zatwierdzić w całości lub w części zarówno bez zmian, jak i po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu

uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu. Może też odesłać projekt w celu dokonania niezbędnych poprawek lub odrzucić projekt (§ 8 ust. 2). W przypadku organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg zarządzanych przez różne organy organ zarządzający ruchem wskazuje obszar, na którym została zatwierdzona organizacja ruchu, z ewentualnym określeniem lokalizacji znaków drogowych, na drodze niższej kategorii, które są niezbędne dla organizacji ruchu na skrzyżowaniu, oraz znaki drogowe, urządzenia sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, a także urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczane na skrzyżowaniu i utrzymywane przez zarząd drogi właściwy dla drogi wyższej kategorii (§ 8 ust. 3). W razie gdy roboty drogowe związane są z utrzymaniem drogi niewymagającym całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, a wymagającym jedynie zmian organizacji ruchu w czasie wykonywania przedmiotowych czynności, organ zarządzający ruchem określa zakres stosowania zatwierdzonej organizacji ruchu. W szczególności dotyczy to odcinków dróg i czasu trwania robót (§ 8 ust. 4).

Organ zarządzający ruchem odrzuca (obligatoryjnie) projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia, że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, lub stwierdzenia niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 8 ust. 5). Organ zarządzający ruchem może odrzucić (fakultatywnie) projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej, a także nieefektywności projektowanej organizacji ruchu (§ 8 ust. 6). Organ zarządzający ruchem określa również termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (§ 8 ust. 7). Organ ten po zatwierdzeniu organizacji ruchu przesyła jeden egzemplarz projektu organizacji ruchu jednostce przedstawiającej projekt do zatwierdzenia (§ 8 ust. 8).

Na podstawie § 9 ust. 1, organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, o zawartości określonej w § 9 ust. 2 rozporządzenia. W przypadku zmiany stałej organizacji ruchu projekt poprzedniej organizacji ruchu przechowuje się nie krócej niż 2 lata od daty wprowadzenia nowej organizacji ruchu. Natomiast projekty czasowych zmian organizacji ruchu przechowuje się nie krócej niż przez 2 lata od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu (§ 9 ust. 3 i 4).

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia, tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu może wprowadzić: Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe – w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, życia lub zdrowia osób lub mogą wystąpić szkody materialne w znacznym rozmiarze. Natomiast zarząd drogi lub właściwe służby mogą to uczynić w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych. Wprowadzając tymczasowe ograniczenia lub zakazy, należy wyznaczyć niezbędne objazdy oraz, bez zbędnej zwłoki, zawiadomić właściwy organ zarządzający ruchem oraz zarząd drogi, przedstawiając: szkic sytuacyjny z zaznaczeniem na nim odcinka drogi o ograniczonym lub zamkniętym ruchu, zmienioną organizację ruchu i przewidywany termin przywrócenia stanu pierwotnego (§ 10 ust. 2). W przypadkach wprowadzenia tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu, o których mowa w § 10 ust. 1, organ zarządzający ruchem może przyjąć przedstawioną organizację ruchu, zażądać wprowadzenia zmian lub usunięcia wprowadzonej organizacji ruchu oraz wyznaczyć termin przywrócenia pierwotnej organizacji ruchu (§ 10 ust. 3). Organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej

oraz urzędzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarząd drogi (§ 11). Jednak zadania dotyczące umieszczania i utrzymania niektórych znaków i sygnałów drogowych, wymienionych w § 11 pkt 1-6, realizują podmioty określone w tych przepisach.

Jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu i (§ 12 ust. 1). W przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi i niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, a wymagających jedynie zmian w organizacji ruchu w czasie wykonywania czynności, jednostka wprowadzająca tę organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem (§ 12 ust. 2). Jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3). Jeżeli w terminie, w którym powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, nie dopełniono obowiązku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi oraz właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (§ 12 ust. 4).

Niezależnie od kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urzędzeń sygnalizacji świetlnej, urzędzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urzędzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych (§ 12 ust. 5). W razie stwierdzenia nieprawidłowości organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie drogi w szczególności: wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych, urzędzeń sygnalizacji świetlnej, urzędzeń sygnalizacji dźwiękowej i urzędzeń bezpieczeństwa ruchu, a także naprawy wadliwie działających urzędzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej oraz umieszczenia znaków drogowych, urzędzeń sygnalizacji świetlnej, urzędzeń sygnalizacji dźwiękowej i urzędzeń bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

3. *Znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunki ich lokalizacji*

Szczegółowe warunki dotyczące oznakowania dróg oraz umieszczania tego oznakowania zostały określone w **rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach**¹³¹. Integralną część rozporządzenia stanowią cztery załączniki określające szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych (zał. nr 1), dla znaków drogowych poziomych (zał. nr 2), dla sygnałów drogowych (zał. nr 3) i dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (zał. nr 4).

Zgodnie z § 2 rozporządzenia, znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające określonych w nim warunków, umieszczone na drogach przed dniem jego

¹³¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

wejścia w życie, powinny być – za wyjątkiem znaków poziomych i sygnalizatorów umieszczonych na przejazdach kolejowych przed dniem jego wejścia w życie – w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. zastąpione znakami drogowymi, sygnalizatorami i urządzeniami bezpieczeństwa ruchu, spełniającymi warunki rozporządzenia. Natomiast znaki drogowe pionowe, wyprodukowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, które nie spełniają określonych w nim warunków, zostaną zastąpione znakami spełniającymi warunki rozporządzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. W przypadku sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych termin ich wymiany na spełniające wymagania rozporządzenia upłynął 31 grudnia 2011 r. Za niedopuszczalne uznano umieszczanie na drogach po 30 czerwca 2004 r. znaków pionowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyprodukowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, niespełniających wymagań rozporządzenia.

Znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania, określa **rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych**¹³². Na drogach stosuje się: znaki pionowe, znaki poziome, sygnały świetlne nadawane przez sygnalizatory, sygnały dawane przez osoby do tego uprawnione i sygnały dźwiękowe lub wibracyjne wysyłane przez urządzenia umieszczone na drodze (§ 1 ust. 3). Wzory znaków, sygnałów drogowych oraz ich wykaz określa załącznik do rozporządzenia (§ 2 ust. 8). W określonych wyjątkach, stosuje się również inne znaki związane z oznaczeniem pasa drogowego oraz oznaczenia w postaci urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w razie potrzeby – znaki z napisami wskazującymi sposób korzystania z drogi, jeżeli nie może on być wyrażony znakami określonymi w załączniku do rozporządzenia (§ 1 ust. 4).

4. Zarządzanie drogami publicznymi

Problematykę zarządzania drogami publicznymi reguluje **ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych**¹³³. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA do którego zadań należy (m.in.) wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych oraz zarządzanie ruchem na tych drogach, a także gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych (art. 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1a i pkt 6). Nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 17 ust. 1 pkt 6).

Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. GDDKiA wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych (art. 18a ust. 1). Na podstawie art. 18a ust. 5 Generalny Dyrektor DKiA może upoważnić pracowników GDDKiA do załatwiania określonych spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, są zarządcami drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie są (art. 19 ust. 2): dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor DKiA; wojewódzkich – zarząd województwa; powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

¹³² Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

¹³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności rozliczenia finansowe (art. 19 ust. 4).

Do zadań zarządcy, wymienionych w art. 20, należy w szczególności (m.in.):

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2);
- utrzymanie m.in. nawierzchni drogi, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego pod wiaty przystankowe (pkt 4);
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (pkt 5);
- koordynacja robót w pasie drogowym (pkt 7), wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (pkt 8);
- prowadzenie ewidencji m.in. dróg (pkt 9) a także sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi DKiA (pkt 9a);
- przeprowadzanie okresowych kontroli m.in. stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10);
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a), wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (pkt 14) oraz dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego (pkt 15);
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11) a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (pkt 16);

Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy, przy czym jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta 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 (art. 21 ust. 1a).

W przypadkach skrzyżowań dróg różnej kategorii, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona tych skrzyżowań, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii (art. 25 ust. 1).

Zgodnie z przepisami art. 39 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. Dotyczy to m.in.: samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkadzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo- -zabezpieczających (pkt 4); umieszczania reklam poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów (pkt 5); umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe (pkt 6). Lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi¹³⁴ wydawanym w drodze decyzji administracyjnej (art. 39 ust. 3).

¹³⁴ Z zastrzeżeniem ust. 7 dot. udostępniania przez zarządcę kanałów technologicznych w drodze umowy najmu lub dzierżawy.

Zieleń w pasie drogowym, zgodnie z przepisem § 52 pkt 2 **rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie**¹³⁵ nie powinna zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi.

5. Zajęcie pasa drogowego

Art. 40 ust. 1 ustawy o drogach stanowi, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy m.in. prowadzenia robót w pasie drogowym, umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego a także reklam (art. 40 ust. 2). W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia a także o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa (art. 40 ust. 12).

W razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym, po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego (art. 40 ust. 14). W tym przypadku zarządca drogi nie wydaje zezwolenia na zajecie pasa drogowego, lecz określa – w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa oraz jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także wysokość stosownej opłaty (art. 40 ust. 14a). Za wejście w pas drogowy (w przypadku konieczności usunięcia awarii) bez zawiadomienia zarządcy drogi, przekroczenie ustalonego terminu i powierzchni zajęcia pasa drogowego zarządca drogi wymierza karę pieniężną (art. 40 ust. 14b). Opłaty za zajęcie pasa drogowego, jak i kary pieniężne z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego – stosownie do art. 40a ust. 1 są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek bankowy GDDKiA. Przepis art. 40 ust. 15 zobowiązuje zajmującego pas drogowy do zapewnienia bezpiecznych warunków ruchu i przywrócenia pasa do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie.

Zagadnienia związane z zajęciem pasa drogowego reguluje **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego**¹³⁶. Jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze, albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych, podmiot występujący o zajęcie pasa drogowego powinien załączyć do wniosku zatwierdzony projekt organizacji ruchu (§ 1 ust. 3 pkt 2). Gdy w pasie drogowym mają być prowadzone roboty, projekt organizacji ruchu powinien określać sposób zabezpieczenia tych robót zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 1 ust. 4).

W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku zarządca drogi może zażądać dostarczenia dodatkowych dokumentów, a w szczególności m.in. harmonogramu robót prowadzonych w pasie drogowym, zwłaszcza w przypadkach etapowego prowadzenia tych robót (§1 ust. 6).

¹³⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

¹³⁶ Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

Zarządca drogi w zezwoleniu powinien m.in. określić powierzchnię zajmowanego pasa drogowego lub powierzchnię reklamy oraz okres zajęcia pasa drogowego (§ 2 ust. 1 pkt 3 i 4), a w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót zezwolenie powinno określać dodatkowo sposób zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego oraz warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności (§ 2 ust. 2).

6. Zadania samorządów

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m. in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 10 **ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa**¹³⁷). Organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa (art. 16 ust. 1), a wykonawczym zarząd województwa (art. 31 ust. 1), który wykonuje zadania, określone w art. 41 ust. 2 ustawy, przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1). Kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników tych jednostek jest jednym z zadań zarządu województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6). Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz (art. 43 ust. 1).

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 **ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym**¹³⁸). Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu (art. 9 ust.1) a wykonawczym zarząd powiatu (art. 26 ust. 1). Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (art. 5 ust. 2). Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących m.in. tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (art. 12 pkt 8 lit. i). Do zadań zarządu powiatu należy m.in. zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1).

Miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100.000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty, przysługują prawa powiatu (art. 91). W miastach na prawach powiatu funkcje organów powiatu sprawuje odpowiednio rada miasta i prezydent miasta. Miasta te są gminami wykonującymi zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³⁹ (art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym).

¹³⁷ Dz. U z 2013 r., poz. 596 ze zm.

¹³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

¹³⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu (art. 1 **ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy**¹⁴⁰). Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności m. in. zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania urzędzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta (art. 3 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). Zadania te są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej.

7. *Numeracja i ewidencja dróg*

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji m.in. dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych tym drogom określa **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom**¹⁴¹ (dalej: rozporządzenie o numeracji dróg).

Ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty ewidencyjne (§ 9 ust. 1):

- książkę drogi, której wzór określa zał. nr 1 do rozporządzenia,
- dziennik objazdu dróg (wg zał. nr 2),
- mapę techniczno-eksploatacyjną dróg (wg zał. nr 3).

Dokumentacja pn. Książka drogi składa się m.in. z następujących tabel: „Osoby upoważnione do dokonywania wpisu” (tab. nr 1); „Wykaz dzienników objazdu dróg...” (tab. nr 4); „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi” (tab. nr 5); „Wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont)” (tab. nr 6); „Zagospodarowanie odcinka drogi” – zawierająca m.in. informacje nt. usytuowania w drodze podziemnych i naziemnych urzędzeń obcych (tab. nr 9); „Wyposażenie techniczne odcinka drogi” – zawierająca m.in. informacje nt. usytuowania oznakowania poziomego i pionowego oraz sygnalizacji (tab. nr 10). Stosowane do sporządzania map techniczno-eksploatacyjnych dróg znaki umowne podano w zał. nr 3 do rozporządzenia.

W § 4 rozporządzenia określono sposób numeracji dla poszczególnych kategorii dróg. Numery ewidencyjne odcinków zarządzanej drogi ustala zarządca drogi (§ 5). Dla celów ewidencyjnych prowadzi się jednolity sposób lokalizacji w ciągu drogi (m.in.) urzędzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu i innych urzędzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi, przy czym sposób lokalizacji określa się poprzez system referencyjny (dla dróg, na których ten system został wprowadzony) oraz kilometraż (dla wszystkich kategorii dróg) i kilometraż lokalny (na tych odcinkach dróg, dla których został wprowadzony) (§ 8). Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego jej odcinka, a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§ 10 – 11).

Mapę techniczno-eksploatacyjną dróg sporządza się i prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg (poza gminnymi):

- w skali 1: 25.000 lub większej – dla dróg powiatowych oraz wszystkich kategorii dróg publicznych (bez gminnych) w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych,

¹⁴⁰ Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.

¹⁴¹ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

– w skali 1: 100.000 – dla dróg wojewódzkich i krajowych, przy czym zarządcy dróg mają obowiązek przekazywania między sobą informacji niezbędnych do prowadzenia tych map (§ 12), zgodnie z przepisami **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach**¹⁴² (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach).

Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 rozporządzenia o numeracji dróg), przy czym ewidencję można prowadzić w formie pisemnej jak i elektronicznej (§ 17 rozporządzenia).

Tryb sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o m.in. sieci dróg publicznych określa ww. **rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach**. Sporządzanie informacji, odbywa się przez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych. Wzory formularzy określa załącznik do rozporządzenia.

Informacje o sieci dróg publicznych – oddzielnie w granicach miast oraz poza granicami administracyjnymi miast – raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, przekazują Generalnemu Dyrektorowi DKiA: zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej (§ 2).

W celu aktualizacji sporządzonych i prowadzonych przez zarządców dróg map techniczno-eksploatacyjnych, w zakresie dotyczącym dróg zarządzanych przez innych zarządców dróg, mapy techniczno-eksploatacyjne udostępniane są corocznie w trzech egzemplarzach w terminie:

- do dnia 10 kwietnia – przez zarządcę dróg powiatowych i wszystkich dróg w granicach miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz gminnych – zarządcy dróg wojewódzkich;
- do dnia 20 kwietnia – przez zarządcę dróg wojewódzkich, koncesjonariusza autostrady płatnej i spółkę, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej – Generalnemu Dyrektorowi DKiA,

przy czym po wykorzystaniu, mapy niezwłocznie podlegają zwrotowi (§ 3).

8. Uregulowania wynikające z Prawa zamówień publicznych

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴³ w art. 36 ust. 1 określa jakie elementy powinna co najmniej zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w tym termin wykonania zamówienia oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Na podstawie art. 31 ust. 4 tej ustawy wydane zostało **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego**¹⁴⁴. W § 14 ust. 1 rozporządzenia wyszczególniono informacje, jakie powinny zostać zamieszczone w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Należą do nich m.in. wszystkie niezbędne dane istotne

¹⁴² Dz. U. Nr 67, poz. 583.

¹⁴³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

z punktu widzenia warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia wykonywanych robót oraz zabezpieczenia chodników i jezdni.

9. *Uregulowania wynikające z Prawa budowlanego*

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach **określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**¹⁴⁵. Obiektami budowlanymi, stosownie do art. 3 pkt 3 są m. in. takie budowle, jak drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele, estakady i przepusty. Pojęcie roboty budowlanej – zgodnie z art. 3 pkt 7 – oznacza budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Natomiast pojęcie przebudowa – zgodnie z art. 3 pkt 7a – oznacza wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego; w przypadku dróg dopuszczalne są zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Art. 3 pkt 6 określa budowę – jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. W art. 3 pkt 8 zdefiniowano remont – jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Art. 18 ust. 1 określa obowiązki inwestora – jako uczestnika procesu budowlanego, do którego należy zorganizowanie procesu budowy, m.in. zapewnienie opracowania projektu budowlanego, wykonanie i odbiór robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim skomplikowaniem robót budowlanych – zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego**¹⁴⁶, przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli, wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Stosownie do przepisu art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany obiekt użytkować i utrzymywać zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2, tj. użytkować go w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 Prawa budowlanego (tj. m.in. zapewniając spełnienie wymagań podstawowych dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa użytkowania, a także zapewniając możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego).

Na podstawie art. 91a Prawa budowlanego, kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, użytkuje obiekt niezgodnie z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409.

¹⁴⁶ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

Art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej (co najmniej raz w roku), polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urzędzeń służących ochronie środowiska, a także kontroli okresowej (co najmniej raz na 5 lat), polegającej m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. W trakcie kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a). Kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, właściwy organ w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego budowli lub jej części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. Kontrolę dróg publicznych krajowych i wojewódzkich prowadzi wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a powiatowych – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 i 3).

Stosownie do przepisów art. 64 Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdej budowli, której projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego. Zwolnienia w tym zakresie określono m. in. w art. 64 ust. 2 pkt 3 – obejmują one m.in. drogi i obiekty mostowe, jeżeli prowadzi się dla nich książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Książka jest dokumentem przeznaczonym do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego, za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się m.in. sprawowanie kontroli technicznej utrzymywania obiektów budowlanych. Art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że uprawnienia budowlane są udzielane m. in. w specjalnościach drogowej i mostowej (odpowiednio pkt 2a i 2b wymienionego przepisu). Szczegółowy zakres kompetencji wynikających z uprawnień budowlanych w specjalności drogowej i mostowej został określony odpowiednio w § 18 i 19 **rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie**¹⁴⁷.

Podstawę do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych (w tym do sprawowania kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych), stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami¹⁴⁸ – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności (art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego).

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.

¹⁴⁸ Określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932).

Wykonywanie funkcji technicznych bez odpowiednich uprawnień budowlanych zagrożone jest odpowiedzialnością karną – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 91 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

10. Inne uregulowania związane z tematyką kontroli

Informacje nt. zdarzeń drogowych, których przyczynami były (m.in.): niewłaściwy stan drogi, nieprawidłowa organizacja ruchu drogowego, nieprawidłowo zabezpieczone roboty drogowe oraz nieprawidłowo funkcjonująca sygnalizacja świetlna, są rejestrowane przez Policję w „Kartach Zdarzenia Drogowego”¹⁴⁹ i na tej podstawie wprowadzane do Krajowego Systemu Informacyjnego Policji¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Poz. nr 145-148 Karty zdarzenia drogowego.

¹⁵⁰ Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (§ 4 ust. 6).

5.2. Podstawy prawne przekazywania przez zarządców dróg i organy zarządzające ruchem ich kompetencji ustawowych i udzielania upoważnień do realizacji zadań w tym zakresie¹⁵¹

Niniejszy załącznik został opracowany w celu wyjaśnienia, w jakich sytuacjach i na jakiej podstawie organy samorządu terytorialnego mogą przekazywać ich ustawowe kompetencje do załatwiania spraw w zakresie zarządzania drogami publicznymi oraz zarządzania ruchem na drogach. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że błędna interpretacja przepisów w tym obszarze niejednokrotnie prowadziła do przekazania kompetencji organów samorządowych nieuprawnionym pracownikom i jednostkom organizacyjnym.

Pierwsza oceniana sytuacja ma miejsce, gdy zarządcami dróg są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, to jest dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, dla dróg gminnych – wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz dla dróg położonych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – prezydent miasta (zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2, 3, 4 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych¹⁵²), a nie utworzono zarządu drogi jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, na podstawie art. 21 ust. 1 powołanej ustawy. W omawianej sytuacji zarządca drogi – zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy – może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu gminy do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, jako organy zarządzające ruchem na podstawie art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym¹⁵³, mogą imiennie upoważnić pracownika kierowanego urzędu do wykonywania czynności w tym zakresie na podstawie art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), który stanowi, że „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”¹⁵⁴. W omawianej sytuacji zadania zarządcy drogi oraz organu zarządzającego ruchem są realizowane przez jedną komórkę organizacyjną w strukturze urzędu marszałkowskiego lub starostwa, a łączenie tych zadań jest dozwolone na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawowych. Należy przy tym wskazać, że art. 268a k.p.a. nie zwiera zamkniętego katalogu spraw, które mogą być objęte udzielonym przez organ upoważnieniem, lecz wskazuje przykładowo na decyzje administracyjne, postanowienia, zaświadczenia.

Odmienne należy ocenić sytuację, w której zarządca drogi wykonuje obowiązki w zakresie zarządzania drogami przy pomocy utworzonej w tym celu wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy

¹⁵¹ Opracowano na podstawie opinii prawnych nr KPK/KPP-0221-056/13/BR z dnia 20 czerwca 2013 r. i nr KPK/KPP-0221-066/13/BR 16 lipca 2013 r., sporządzonych przez Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK.

¹⁵² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz.260 ze zm.).

¹⁵³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

¹⁵⁴ Zgodnie z postanowieniem NSA z dnia 30 września 2010 r., I OZ 722/10, LEX nr 741977: „Art. 268a k.p.a. oznacza, że organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, a upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, z tym że upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcje tego organu.”

jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Zarządca drogi, działając na podstawie art. 21 ust. 1 a ustawy o drogach publicznych, może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Jednak wymienione w art. 21 ust. 1 organy stanowiące samorządu terytorialnego, uprawnione do utworzenia zarządu drogi, nie mogą przekazać mu kompetencji organu zarządzającego ruchem, ponieważ ich nie posiadają. Również organy zarządzające ruchem na podstawie powołanych wyżej przepisów art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym, czyli marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, nie mogą upoważnić pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, do załatwiania spraw w zakresie zarządzania ruchem, ponieważ na podstawie powołanego wyżej art. 268a k.p.a. mają taką możliwość jedynie wobec pracowników kierowanych przez nich urzędów. W takiej sytuacji, kompetencje organu zarządzającego ruchem realizuje marszałek województwa, starosta, prezydent miasta i nie mogą one zostać przekazane zarządowi drogi.

Realizowanie pewnych określonych zadań dotyczących zarządzania ruchem przez zarząd drogi przewiduje natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁵⁵. Zarząd drogi może zatem wykonywać te zadania jedynie w zakresie ustalonym w wymienionym rozporządzeniu .

¹⁵⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).
8. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932).
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dział VIII).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
13. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129).

20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
21. Rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
24. Zarządzenie nr 73 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dz. Urz. MI. Nr 15, poz. 78 ze zm.).
25. Zarządzenie nr 74 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie nadania numerów drogom wojewódzkim (Dz. Urz. MI. Nr 15, poz. 79 ze zm.).
26. Zarządzenie nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KSP z 2013 r., Nr 75).

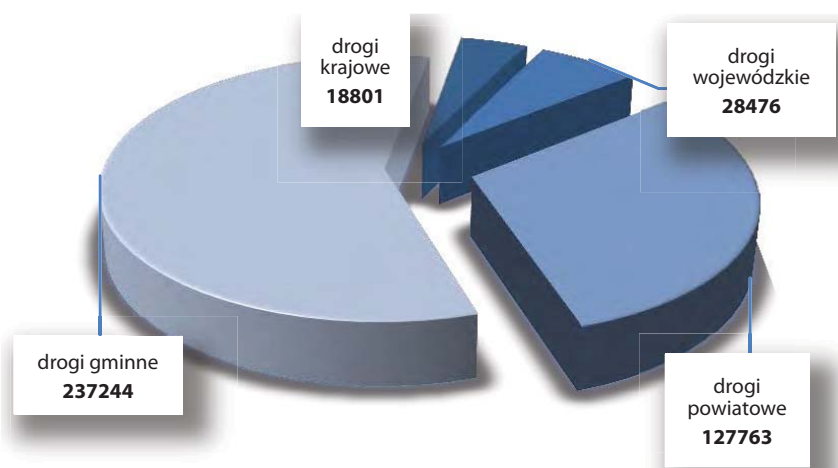
5.4. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

A. Sieć dróg¹⁵⁶

Łączna długość dróg publicznych wynosi 412,3 tys. km. Z tej liczby drogi samorządowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne) stanowią 95% długości sieci dróg publicznych w Polsce. Pozostałe 5% stanowią drogi krajowe zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg krajowych i Autostrad. Udział dróg samorządowych w sieci dróg publicznych jest następujący: drogi wojewódzkie – ok. 28,5 tys. km (7%), powiatowe – ok. 127,7 tys. km (31%), gminne – ok. 237,2 tys. km (57%).

Wykres nr 1

Struktura poszczególnych kategorii dróg publicznych na koniec 2011 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Sieć drogowa Polski charakteryzuje się relatywnie wysoką i równomierną (proporcjonalną do zaludnienia) gęstością szlaków o nawierzchni twardej. Średnio w kraju na 100 km² przypada ponad 80 km takich dróg, z czego najwięcej w województwach: śląskim i małopolskim, a najmniej w warmińsko-mazurskim i podlaskim. Główny problem transportowy Polski stanowi jakość dróg, której wyrazem jest przede wszystkim niski udział dróg ruchu bezkolizyjnego (tj. autostrad i dróg ekspresowych oraz głównych dwujezdniowych). Podkreślić należy, że Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie pod względem długości sieci autostrad i dróg ekspresowych. Co więcej, drogi ruchu bezkolizyjnego są rozproszone nie stanowiąc spójnego systemu, co ma negatywny wpływ na efektywność i sprawność połączeń drogowych pomiędzy głównymi ośrodkami miejskim oraz na płynność ruchu tranzytowego. Słabością infrastruktury transportowej w Polsce oprócz złego stanu sieci drogowej jest także:

- brak sieci dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i ich otoczeniu a wiele dróg krajowych i wojewódzkich nadal przebiega przez centra miast lub wsi, co obniża prędkość przejazdu, powoduje dużą liczbę wypadków, a także korkowanie się miast;
- niska jakość połączeń pomiędzy miastami wojewódzkimi;
- niewystarczająca sieć połączeń pomiędzy południem a północą kraju.

¹⁵⁶ Dane GUS, Transport – Wyniki działalności w 2012 r.

System dróg krajowych w Polsce, obejmujący także autostrady i drogi ekspresowe, od 1 kwietnia 2002 r. podlega GDDKiA. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, na terenie których znajdujące się drogi krajowe (oprócz autostrad i dróg ekspresowych) są zarządzane przez samorząd miejski (prezydentów miast).

Drogi wojewódzkie uzupełniają system dróg krajowych. Są własnością właściwego samorządu województwa. Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej. Ustalenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zasięgnięciu opinii zarządów powiatów, na obszarze których przebiega droga, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Sejmik województwa powołuje jednostkę organizacyjną zarząd dróg wojewódzkich, wykonującą obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich na swoim terenie.

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone jako krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Są własnością właściwego samorządu powiatu. Zarówno zaliczenie danej drogi do kategorii dróg powiatowych, jak i ustalenie przebiegu dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu. Przy czym rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii następujących organów administracji samorządu terytorialnego: wójtów gmin (względnie burmistrzów i prezydentów miast), po których obszarze przebiega droga; zarządów sąsiednich powiatów; prezydentów miast – w miastach na prawach powiatu. Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga. Uchwały te są prawem miejscowym i nie mają do nich zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym opinie wymagane do podjęcia tych uchwał nie są wydawane w ramach postępowania administracyjnego.

B. Administracja drogowa

a) zarządzanie drogami:

Katalog organów posiadających kompetencje zarządców dróg w odniesieniu do poszczególnych kategorii dróg publicznych wynika z art. 19 ust. 2, ust. 3, 5 i 7-8 ustawy o drogach i może podlegać modyfikacjom wskutek przekazania zarządzania drogami publicznymi innym zarządcom na mocy porozumienia (art. 19 ust. 4). Na podstawie ww. regulacji wyróżnia się następujących zarządców dróg:

1. Generalny Dyrektor DKiA – centralny organ administracji rządowej, właściwy dla dróg krajowych;
2. zarząd województwa – właściwy dla dróg wojewódzkich, organ wykonawczy województwa;
3. zarząd powiatu – właściwy dla dróg powiatowych, organ wykonawczy powiatu;
4. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – właściwy dla dróg gminnych jako organ wykonawczy gminy;
5. prezydent miasta – właściwy dla wszystkich dróg publicznych zlokalizowanych w granicach miasta na prawach powiatu, za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

W niektórych miastach (np. m.st. Warszawa) funkcje zarządcy niektórych dróg są powierzone zarządom dzielnic, związkom międzygminnym.

Zarząd jednostki samorządowej (gminy, powiatu, województwa) może sam podejmować decyzje w zakresie ustawowych kompetencji zarządcy drogi, korzystając z obsługi administracyjnej odpowiednio urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego. Może też doprowadzić

do utworzenia w tym celu odrębnej jednostki organizacyjnej – zarządu drogi¹⁵⁷. W przypadku dróg krajowych zarządcą jest Generalny Dyrektor, a zarządem Dyrekcja Generalna DKiA. W każdym z ww. przypadków zarządca drogi może upoważnić pracowników swojego urzędu lub odrębnej jednostki organizacyjnej – zarządu drogi – do załatwiania spraw, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Podstawę prawną do przekazywania między zarządcami dróg zarządzania drogami publicznymi w drodze porozumienia jest art. 19 ust. 4 ustawy o drogach. Obligatoryjne postanowienia tego porozumienia nie zostały co do zasady określone przez ustawodawcę, poza jedynym wyjątkiem, tj. postanowieniami dotyczącymi wzajemnych rozliczeń finansowych. Jednak biorąc pod uwagę istotę i cel porozumienia o przekazaniu zarządzania drogami publicznymi, porozumienie powinno określać w szczególności (m.in.): strony porozumienia, wykaz dróg, wobec których następuje przekazanie zarządzania, czas jego obowiązywania, jeżeli zostało zawarte na czas określony, wysokość środków na realizację zadań związanych z zarządzaniem drogami na dany rok, postanowienia dotyczące nadzoru nad przekazanym zarządzaniem drogami.

b) zarządzanie ruchem

Na zarządzanie ruchem (zgodnie z rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem) składają się czynności techniczno-organizacyjne: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, ich realizacja oraz nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z założeniami.

Właściwą organizację ruchu, stanowi zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi, w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji ruchu, a więc dokumentacji, która właściwemu organowi zarządzającemu ruchem daje podstawę do jej zatwierdzenia i stosowania. Na miano zastosowania właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających. Najlepszą metodą dokonania określonych ustaleń jest stałe i systematyczne badanie organizacji ruchu pod kątem jej efektywności oraz konsekwentne reagowanie na sygnały o funkcjonowaniu wadliwego rozwiązania w postaci bezzwłocznej eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości.

Natomiast zarząd drogi z zakresu inżynierii ruchu drogowego realizuje zadania techniczne (oraz je finansuje), tj.: rozmieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu.

c) nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym:

W zależności od kategorii drogi i ich lokalizacji nadzór sprawują minister właściwy ds. transportu oraz wojewoda.

¹⁵⁷ Zarządu dróg wojewódzkich, zarządu dróg powiatowych, zarządu dróg gminnych oraz zarządu dróg miejskich.

Tabela nr 1
Organy i pełnione funkcje administracji drogowej

Kategoria drogi	Zarządca drogi	Zarządca ruchu	Nadzór nad zarządzaniem ruchem	Własność drogi
<i>gminna</i>	wójt (burmistrz, prezydent miasta) ¹	Starosta ²	Wojewoda ³	samorząd gminy
<i>powiatowa</i>	zarząd powiatu ¹	Starosta ²	Wojewoda ³	samorząd powiatu
<i>wojewódzka</i>	zarząd województwa ¹	Marszałek Województwa ²	Wojewoda ³	samorząd województwa
<i>krajowa</i>	Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor DKiA ²	Minister właściwy do spraw transportu	Skarb Państwa

¹ W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

² W granicach miast na prawach powiatu zarządcą ruchu na wszystkich drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

³ Wojewoda sprawuje ponadto nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie a także drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

Źródło: opracowanie własne NIK.

C. Wypadki¹⁵⁸

Według danych Policji w 2013 roku na drogach doszło do 36 tys. wypadków; zginęło w nich 3,4 tys. osób, a 44 tys. zostało rannych. Choć liczba zabitych była najniższa od 1989 r., to w przeliczeniu na milion mieszkańców jest wciąż wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi.

Szacunkowy roczny koszt wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce¹⁵⁹ wycenia się na poziomie 34,5 mld zł, w tym koszty wypadków drogowych oszacowano w wysokości 29,4 mld zł, natomiast koszty kolizji drogowych odpowiednio 5,2 mld zł. Największy udział miały koszty rannych (58,3%), następnie koszty ofiar śmiertelnych (31,7%). Najmniejszą część stanowiły straty materialne (10%).

Wykres nr 2
Koszty wypadków drogowych w Polsce na koniec 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prognozy motoryzacji wskazują, że w 2020 r. liczba samochodów osobowych w Polsce może wzrosnąć o dalsze 50-70%. Wg Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w przypadku zaniechania działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, do 2020 r. w wypadkach drogowych może zginąć ponad 90 tys. osób, a ponad 1,15 mln osób może być rannych. Natomiast

¹⁵⁸ Źródło: Dane przedłożone NIK przez Biuro Ruchu Drogowego KGP w marcu 2013 r. w toku kontroli R/12/007.

¹⁵⁹ Według opracowania: „Metodologia oraz wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2012”, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa, sierpień 2013.

łączne straty materialne i społeczne tych zdarzeń stanowić mogą ok. 470 mld zł. Analizy szczegółowe wypadków wskazują na liczne usterki rozwiązań drogowych i to nie tylko wykonanych w przeszłości, ale także kolejnych błędnych modernizacji i sytuacji zastanych, których zarządcy dróg nie usuwają na bieżąco. A każda niejasność w ocenie warunków ruchu przez kierującego może prowadzić do zwiększania liczby popełnianych przez niego błędów. Ponadto zbyt duża liczba jednocześnie napływających bodźców powoduje opóźnienie w reagowaniu. Z tych przyczyn ważne jest prawidłowe ukształtowanie drogi i infrastruktury, które powinno być nastawione na jednoznaczne przekazywanie wszystkim uczestnikom ruchu przede wszystkim ważnych bodźców komunikacyjnych.

D. Natężenie ruchu

Zgodnie z wynikami badań ruchu¹⁶⁰ największe obciążenie obecnej sieci drogowej występuje na drogach wylotowych z dużych ośrodków, w tym szczególnie z Warszawy oraz z konurbacji górnośląskiej. Ponadto, wysoka koncentracja ruchu ma miejsce w pobliżu pozostałych aglomeracji oraz w miejscach przecinania się ważniejszych szlaków (np. Piotrków Trybunalski). Wybudowanie i oddanie do eksploatacji nowych odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic spowodowało istotne zmiany w rozkładzie ruchu drogowego. Na podstawie wykonanych analiz stwierdzono, że w okresie 2005–2010 ruch pojazdów silnikowych na sieci dróg krajowych zwiększył się o 22%. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych (SDR) w 2010 roku na sieci dróg krajowych wynosił 9.9 tys. poj./dobę (w tym na drogach międzynarodowych – SDR w 2010 roku wynosił 16.6 tys. poj./dobę). Zdecydowanie największe obciążenie ruchem, wystąpiło w województwie śląskim (ponad 18 tys. poj./dobę) a także w województwach: małopolskim, łódzkim, dolnośląskim, mazowieckim i wielkopolskim (po ok. 11 tys. poj./dobę).

Natomiast na drogach wojewódzkich największe wielkości SDR zarejestrowano na odcinkach znajdujących się w pobliżu dużych aglomeracji miejskich oraz odcinkach stanowiących przejścia przez miejscowości. Najbardziej obciążonymi odcinkami dróg wojewódzkich w kraju, na których SDR w 2010 roku przekraczał 30 tys. poj./dobę, były odcinki położone w pobliżu Warszawy: droga nr 719, odcinek Reguły-Pruszków – 42.3 tys. poj./dobę; droga nr 719, odcinek Warszawa-Reguły – 41.1 tys. poj./dobę; droga nr 629, odcinek Marki-Warszawa – 39.1 tys. poj./dobę. Należy podkreślić, że odnotowane w ostatnich latach zwiększenie stopnia motoryzacji wiąże się ze wzrostem średniego wieku zarejestrowanych samochodów (średni wiek zarejestrowanego w Polsce pojazdu to ok. 15 lat), a co za tym idzie ze zwiększoną emisją spalin szczególnie w coraz bardziej zatłoczonych miastach. Wyniki pomiarów ruchu zostały wykorzystane podczas doboru jednostek do kontroli.

¹⁶⁰ Generalny Pomiar Ruchu w 2010 roku (GPR 2010) został wykonany na istniejącej sieci dróg krajowych z wyjątkiem tych odcinków, dla których zarządcami są prezydenci miast na prawach powiatu.

5.5. Źródła danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji

W Informacji uwzględniono część ustaleń następujących kontroli NIK:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”;
- I/13/005 – Zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych w latach 2008–2012;
- kontroli doraźnych przeprowadzonych przez pracowników 16 urzędów wojewódzkich, zebrane w Informacji o wynikach kontroli zleconej wojewodom na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Wykorzystano ponadto następujące źródła:

- strona internetowa Policji: <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy>: Wypadki drogowe – raporty roczne i Bezpieczeństwo w ruchu drogowym – w ujęciu miesięcznym;
- strona Głównego Urzędu Statystycznego: <http://www.stat.gov.pl/gus> (długości dróg);
- baza danych SEWiK, pozyskana w trakcie kontroli P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- opracowanie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów pn.: „Metodologia oraz wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2012”;
- informacja Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, pismo BFG.033.258.2013.0404 z dnia 10 września 2013 r.

5.6. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Infrastruktury	Delegatura NIK w Warszawie	Delegatura NIK w Poznaniu	Delegatura NIK w Katowicach	Delegatura NIK we Wrocławiu	Delegatura NIK w Łodzi	Delegatura NIK w Rzeszowie
Minister TBIGM						
GDDKiA w Warszawie						
<i>urzędy wojewódzkie</i>	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Śląski Urząd Wojewódzki	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Łódzki Urząd Wojewódzki	Podkarpacki Urząd Wojewódzki
<i>urzędy marszałkowskie</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego*	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
<i>zarządy dróg wojewódzkich</i>	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach*	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie
<i>urzędy miast (na prawach powiatu)</i>	Urząd m.st. Warszawy	Urząd Miasta Poznania	Urząd Miasta Katowice	Urząd Miejski Wrocławia	Urząd Miasta Łodzi	Urząd Miasta Rzeszowa
<i>zarządy dróg miejskich</i>	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie
<i>urzędy miast (nie na prawach powiatu)</i>	Urząd Miejski w Pruszkowie	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Urząd Miejski w Tarnowskich Górach	Urząd Miejski w Wałbrzychu**	Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim	Urząd Miasta w Stalowej Woli
<i>zarządy dróg miejskich</i>	<i>Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Tech. Urzędu Miejskiego w Pruszkowie</i>	Miejski Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu	<i>Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Inżynierii Miasta Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim</i>	<i>Nie utworzono zarządu, zadania realizował Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta w Stalowej Woli</i>
<i>starostwa powiatowe</i>	Starostwo Powiatowe w Pruszkowie	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli
<i>zarządy dróg powiatowych</i>	<i>Nie utworzono zarządu dróg, zadanie realizował Wydział Inwestycji i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Pruszkowie</i>	Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach	<i>Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Infrastruktury Powiatu (oraz st. ds. zarząd. ruchem na drogach) w Starostwie Powiat. w Wałbrzychu</i>	Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim	Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli

* W ramach kontroli P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego.

** Od 1 stycznia 2013 r. Wałbrzych jest ponownie miastem na prawach powiatu.

5.7. Zasadnicze ustalenia kontroli oraz oceny skontrolowanej działalności, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności ¹⁶¹
1.	MTBiGM	Minister, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzającym ruchem na drogach krajowych nie realizował skutecznie zadań polegających na dokonywaniu oceny org. ruchu zarówno w zakresie zgodności z obow. przepisami, jak i w zakresie bezp. ruchu drogowego. Nie inicjowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezp. ruchu drogowego. Nie zostały wykorzystane do sporządzenia przedmiotowych ocen prace podjęte w Ministerstwie w 2009 i 2010 r. dot. przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg i ich sprawnego wyeliminowania. Nie było także prawidłowo wykonywane zadanie polegające na rozstrzyganiu spraw spornych dot. istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu. W sposób niewystarczający przygotowano organizacyjnie wykonywanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru w powyższym zakresie. Problematyka sprawowania nadzoru nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. Nie planowano także przeprowadzenia przez Ministerstwo kontroli w zakresie wywiązywania się przez GDDKiA z funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych.	Minister w niedostateczny sposób wykonywał obowiązki organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych
2.	GDDKiA	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – niewłaściwym (w odniesieniu do kryterium legalności i rzetelności) zatwierdzaniu projektów org. ruchu, dokonywaniu bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu oraz przeprowadzaniu okresowych kontroli istniejącej organizacji ruchu; – niedostosowaniu na terenie 2 wojew. wszystkich znaków drogowych do wymogów określonych przepisami (pomimo że końcowy termin wymiany dla większości znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezp. ruchu upłynął w 2011 r.); – nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji zatw. projektów org. ruchu a także nierzetelnym dokonywaniu wpisów w Dzienniku Objazdu dróg; – nieprzeprowadzeniu okresowych kontroli odcinków autostrady A2 oraz drogi ekspresowej S8; – wydaniu decyzji dot. umieszczenia reklamy w pasie drogowym, mimo niezłączenia do wniosku wymaganych dokumentów; – niezamieszczeniu w umowach zapisów dot. kar z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn zależnych od wykonawcy; – braku wpisów w zakresach obow. pracowników (Oddziału GDDKiA w Łodzi) dot. wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem; – przygotowaniu „Instrukcji kontroli stanu bezp. ruchu drogowego”, uwzględniającej nowe uregulowania dot. badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, dopiero po ok. 15 mies. od wejścia w życie przepisu w tym zakresie; – występowaniu różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu a stanem określonym w zatw. planach liniowych organizacji ruchu; – występowaniu przypadków niezachowania wymogów co do odległości pomiędzy znakami.	pn
3.	Śląski Urząd Wojewódzki	Stwierdzone w kontrolowanej działalności nieprawidłowości dotyczyły: błędnych ocen wydanych w trzech (spośród ośmiu) wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dwóch prezydentów miast oraz starosty dot. sposobu realizacji obow. przez organy zarządzające ruchem oraz zaniechania w jednym przypadku sformułowania krytycznej oceny w tym zakresie; naruszeń w post. skargowym terminów ustalonych w przepisach kpa; dokonania dopiero po upływie 22 mies. od daty wejścia w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, aktualizacji regulaminu Urzędu w zakresie kompetencji wojewody do nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.	pn
4.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Uwagi dotyczyły: – braku przeprowadzenia w badanym okresie kontroli we wszystkich miastach na prawach powiatu wojew. łódzkiego; spadku ilości kontroli organów zarządzających ruchem; niebadania w pełni sposobu realizacji ogółu zadań związanych z organizacją ruchu drogowego.	p
5.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Działania wykonywane w ramach nadzoru miały charakter doraźny, dotyczyły jednostkowych spraw, inicjowanych na wnioski osób fizycznych i prawnych. Wykonując nadzór ograniczono się do rozpatrywania skarg i wniosków w sprawach dotyczących istniejącej organizacji ruchu. Nie udokumentowano dokonywania całościowych analiz i ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.	n (w zakresie dokonywania oceny org. ruchu) / p (w zakresie rozstrzygania spraw spornych)
6.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda sprawując nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach przeprowadziła kontrole w 10 z 26 organów zarządzających ruchem drogowym. Dotyczyły one jedynie dróg powiatowych i gminnych, nie obejmując dróg wojew. oraz dróg wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania. Z wyników przeprowadzonych kontroli nie sporządzono pisemnej zbiorczej oceny organizacji ruchu odnośnie całości sieci dróg nadzorowanych przez Wojewodę. Na obniżenie oceny wpłynęło także niedokonywanie przez Wojewodę oceny organizacji ruchu w zakresie dróg wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania oraz niepowierzenie obowiązków w zakresie sprawowania nadzoru, nad ww. kategorią dróg.	pn

¹⁶¹ Przyjęto następujące skróty: p – ocena pozytywna, n – negatywna, pn – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniu do Ministra TBiGM przyjęto ocenę opisową.