



KIN.410.008.00.2015
146/2016/P/15/034/KIN

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO PIESZYCH I ROWERZYSTÓW NA DROGACH PUBLICZNYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

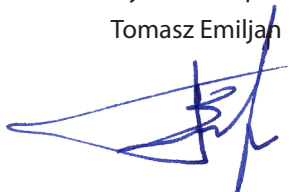
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

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



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia *08.06.2016 r.*

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	8
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie	10
2.2. Synteza ustaleń kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	17
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	17
3.2. Stan prawny	20
3.3. Istotne ustalenia kontroli	21
3.3.1. Opracowywanie i realizacja programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowanie świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego	21
3.3.2. Dostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego	26
3.3.3. Zarządzanie ruchem na drogach publicznych	36
3.3.4. Prace legislacyjne ministra właściwego ds. transportu na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego	45
4. INFORMACJE DODATKOWE	52
4.1. Przygotowanie kontroli	52
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	52
5. ZAŁĄCZNIKI	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Konwencja Wiedeńska o ruchu drogowym	Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 40, ze zm.)
ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.)
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677)
rozporządzenie w sprawie numeracji i 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 w sprawie warunków technicznych dla dróg	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. z 2016 r. poz. 124)
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.)
rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd	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 samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie	– rozporządzenie 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.) – obowiązywało do dnia 10 sierpnia 2014 r; – rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278).
rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach	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 sporządzania informacji o sieci dróg	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)

bieżące utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu
brd	bezpieczeństwo ruchu drogowego
chodnik	część drogi przeznaczona do ruchu pieszych (art. 2 pkt 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz art. 4 pkt 6 ustawy o drogach publicznych)
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 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym).
droga dla rowerów	droga lub jej część przeznaczona do ruchu rowerów, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi; droga dla rowerów jest oddzielona od innych dróg lub jezdni tej samej drogi konstrukcyjnie lub za pomocą urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 2 pkt 5 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 (art. 2 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym)
drogowa infrastruktura liniowa dla pieszych i rowerzystów	drogi rowerowe, pasy ruchu dla rowerów, jezdnie, ciągi pieszo-rowerowe, chodniki, pobocza
drogowa infrastruktura punktowa dla pieszych i rowerzystów	śluzy rowerowe, przejazdy dla rowerzystów, przejścia dla pieszych, kładki i tunele dla pieszych, wyspy azylu, sygnalizacja świetlna
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
integracja ruchu samochodowego i rowerowego	forma organizacji ruchu, która jest możliwa, bezpieczna i wskazana, kiedy prędkości rowerzystów i samochodów są zbliżone; jest optymalnym sposobem organizacji ruchu w strefach uspokojonego ruchu, gdzie dopuszczalna prędkość jest ograniczona do 30 km/h, szczególnie przy zastosowaniu progów zwalniających
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)
jednostka zarządzająca drogami	organ zarządzający drogami lub zarząd dróg
jednostka zarządzająca ruchem na drogach	Oddział GDDKiA, Urząd Marszałkowski, Starostwo Powiatowe, Urząd Miasta
Krajowa Rada BRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

miejska rada BRD	Miejska Rada/Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
b. MIR	byłe Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju;
MIB	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
niechronieni uczestnicy ruchu drogowego	piesi i rowerzyści w ruchu drogowym
NPBRD	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przyjęty przez Krajową Radę BRD w dniu 20 czerwca 2013 r.
SKR	Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
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 (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach)
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, obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych)
pas ruchu dla rowerów	część jezdni przeznaczona do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5a ustawy Prawo o ruchu drogowym)
pobocze	część drogi przyległa do jezdni, która może być przeznaczona do ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postoju pojazdów, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 2 pkt 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym)
powiatowa rada BRD	Powiatowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
projekt organizacji ruchu	dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie 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)
przejazd dla rowerzystów	powierzchnia jezdni lub torowiska przeznaczona do przejeżdżania przez rowerzystów, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym)
przejście dla pieszych	powierzchnia jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczona do przechodzenia przez pieszych, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 11 ustawy Prawo o ruchu drogowym)
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)

separacja optyczna ruchu samochodowego i rowerowego	forma organizacji ruchu polegająca na wyznaczaniu pasów ruchu dla rowerów na jezdni, gdzie dopuszczalna prędkość jest większa niż 30 km/h
separacja fizyczna ruchu samochodowego i rowerowego	forma organizacji ruchu polegająca na budowie dróg dla rowerów (poza obrysem jezdni), gdzie dopuszczalna prędkość przekracza 50 km/h
strefy uspokojonego ruchu	obszar miejski obejmujący drogi publiczne i wewnętrzne, gdzie dopuszczalna prędkość jest ograniczona do 30 km/h. Strefy uspokojonego ruchu obejmują strefy tempo 30, strefy wyłączone z ruchu samochodowego i strefy zamieszkania
śluza dla rowerów	część jezdni na wlocie skrzyżowania na całej szerokości jezdni lub wybranego pasa ruchu przeznaczona do zatrzymywania rowerów w celu zmiany kierunku jazdy lub ustąpienia pierwszeństwa, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5b ustawy Prawo o ruchu drogowym)
trasa rowerowa	spójny i czytelny ciąg różnych rozwiązań technicznych łączący różne sposoby prowadzenia ruchu rowerowego. Trasa rowerowa może obejmować wydzielone drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów, ulice w strefie uspokojonego ruchu, łączniki rowerowe, drogi niepubliczne o małym ruchu oraz inne odcinki, które mogą być bezpiecznie i wygodnie wykorzystywane przez rowerzystów
uczestnik ruchu drogowego	pieszy, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze (art. 2 pkt 17 ustawy Prawo o ruchu drogowym)
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
wojewódzka rada BRD	Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
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 (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)
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 m.in: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, marszałkowie województw, starostowie oraz prezydenci miast (na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych)

Wypadki drogowe w Polsce są powszechnym zjawiskiem i każdego roku pochłaniają tysiące ofiar rannych i zabitych. Wynikają z nich nie tylko wielkie tragedie ludzkie, ale i materialne. Z tego powodu poprawa bezpieczeństwa na drogach jest dużym wyzwaniem dla państwa i społeczeństwa. Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat przeprowadza kontrole dotyczące różnych aspektów bezpieczeństwa na drogach, a w ramach tych kontroli diagnozuje zagrożenia i przedstawia wnioski w celu ich usunięcia.

W latach 2010–2015 w Polsce miało miejsce prawie 220 tys. wypadków, w których poszkodowanych zostało ponad 290 tys. osób. W zdarzeniach tych niepokojąco duży udział mieli piesi i rowerzyści. O ile w 2010 r. stanowili oni 30% poszkodowanych i 39% zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, to w ciągu kolejnych pięciu lat wskaźniki te wzrosły i w roku 2015 osiągnęły poziom odpowiednio 32% i 41%. Na tle innych krajów UE Polska wyróżnia się wyjątkowo wysokim zagrożeniem niechronionych uczestników ruchu – w UE stanowią oni 28% wszystkich ofiar śmiertelnych¹, a więc o 13 punktów procentowych mniej niż w Polsce.

Wbrew obiegowym opiniom, ogromna większość poszkodowanych to wcale nie pijani lub niewidoczni piesi czy rowerzyści. Ofiarami są często dzieci i osoby starsze, ginące w ciągu dnia na nowych lub dopiero co zmodernizowanych drogach.

Wpływ na poziom bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów ma działalność publicznej administracji drogowej odpowiedzialnej za wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, legislacji, a także zarządzania drogami i organizacji ruchu.

Kontrolę przeprowadzono w 38 jednostkach, w tym w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa), zarządach dróg wszystkich kategorii oraz w jednostkach zarządzających ruchem. Celem niniejszej informacji była analiza i ocena stanu bezpieczeństwa niechronionych użytkowników, wskazująca właściwym organom administracji publicznej nieprawidłowości powodujące dla tej grupy wzrost zagrożenia w ruchu drogowym.

Niniejsza kontrola była jednym z komponentów kontroli projektowej realizowanej przez NIK, przedmiotem której są zagadnienia związane z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

¹ Źródło: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/statistics/dacota/asr2015.pdf

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Tytuł i dane identyfikacyjne kontroli

Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych (numer P/15/034).

Cel główny kontroli

Ocena działań publicznej administracji drogowej na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Cele cząstkowe

Ocenić poddać działalność publicznej administracji drogowej² w zakresie:

- a) opracowania i realizacji programów brd oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego;
- b) dostosowania infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego;
- c) czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach;
- d) uwzględniania w obowiązujących przepisach i działaniach legislacyjnych zagadnień zapewniających poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (b. MIR, MIB oraz wybrane oddziały GDDKiA) oraz na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (jednostki zarządzające drogami samorządowymi oraz organy zarządzające ruchem na drogach samorządowych).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres 2013–2015 (I półrocze).

² B. MIR, MIB, Krajowa Rada BRD, wybrane wojewódzkie, powiatowe i miejskie rady BRD, wybrane oddziały GDDKiA (jednostki zarządzające drogami krajowymi i organy zarządzające ruchem na drogach krajowych), wybrane jednostki zarządzające drogami samorządowymi (zarządcy lub zarządy dróg samorządowych), wybrane organy zarządzające ruchem na drogach samorządowych.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ działalność publicznej administracji drogowej odpowiedzialnej za wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, legislacji, a także zarządzania drogami i organizacji ruchu nie doprowadziła w badanym okresie do poprawy bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym. Wyniki kontroli wskazują, że obecny system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego nie umożliwia skutecznej ochrony pieszych i rowerzystów.

O ile ogólny stan bezpieczeństwa na polskich drogach w okresie ostatnich pięciu lat uległ wyraźnej poprawie⁴, to w przypadku kierujących rowerami wskaźniki wypadkowości świadczą o odwrotnej tendencji. Liczba wypadków z udziałem rowerzystów w porównaniu z 2010 r. zwiększyła się bowiem o 18%, a liczba poszkodowanych rowerzystów o 17%. W przypadku bezpieczeństwa pieszych odnotowano wprawdzie spadek liczby wypadków z ich udziałem, a także liczby poszkodowanych, niemniej jednak w UE piesi stanowią 21% wszystkich ofiar śmiertelnych⁵, natomiast w Polsce to nadal co trzeci zabity na drodze.

W toku kontroli stwierdzono, że działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i rad wojewódzkich nie były w jakikolwiek sposób skoordynowane, a jakość przyjmowanych programów nie dawała gwarancji skuteczności ich realizacji. Wskazane instytucje nie stworzyły programów poprawy bezpieczeństwa na drogach dedykowanych niechronionym użytkownikom dróg.

Na niezadawalający stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów wpływ miało również niedostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb tych użytkowników. Główną przyczyną tego stanu było niewykonywanie lub nierzetelna realizacja podstawowych zadań ustawowych należących do jednostek zarządzających infrastrukturą pieszo-rowerową oraz organów zarządzających ruchem. W konsekwencji, infrastruktura pieszo-rowerowa znajdowała się w złym stanie technicznym i była niewłaściwie oznakowana. Długość dróg dla rowerów, które stanowią kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa rowerzystów element infrastruktury separujący ruch samochodowy od rowerowego przyrastała w tempie nieodpowiadającym wzrostowi ruchu rowerowego w ostatnich latach.

Minister właściwy ds. transportu nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które powinny stanowić podstawę do podejmowania stosownych inicjatyw legislacyjnych. Nierzetelnie prowadzono również prace w zakresie implementacji przepisów Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym. Zmiany do Konwencji nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zarówno jeśli chodzi o liczbę wypadków, jak i liczebność osób poszkodowanych w tych zdarzeniach. W porównaniu z 2010 r. liczba wypadków drogowych w 2015 r. zmalała o 5 865 (15%), liczba poszkodowanych zmniejszyła się o 10 116 (19%), w tym liczba ofiar śmiertelnych aż o 969 (25%). W roku 2015 odnotowano 32 967 wypadków drogowych, w których poszkodowanych zostało 42 716 osób, z czego śmierć poniosło 2 938 osób.

⁵ Źródło: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/statistics/dacota/asr2015.pdf.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Działania podejmowane przez Krajową i wojewódzkie rady BRD nie przyniosły w okresie objętym kontrolą efektów zakładanych w przyjętych programach poprawy brd. Działania te były nieskoordynowane i niekomplementarne, dlatego też trudno mówić o zbudowaniu spójnego systemu brd. Z ustaleń kontroli wynika, że instytucje tworzące system zarządzania brd nie współpracowały ze sobą, nie było między nimi przepływu informacji (za wyjątkiem rocznej sprawozdawczości). Instytucje odpowiedzialne za proponowanie kierunków polityki państwa w zakresie brd, przygotowanie i realizację programów poprawy brd w całym kraju i poszczególnych województwach nie posiadały ponadto kompletnych i wiarygodnych statystyk na temat wypadkowości i bazowały na źródłach pochodzących każdorazowo z jednostek Policji. Dane te, gromadzone w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji, nie były jednak rzetelne w zakresie identyfikowania przyczyn i skutków zdarzeń i wypadków drogowych⁶. Ustalono, że poddane kontroli rady BRD nie opracowywały analiz i ocen podejmowanych działań, bądź sporządzały je nierzetelnie. Krajowa Rada BRD nie posiadała narzędzi do przeprowadzania analiz realizowanych przedsięwzięć, gdyż nie przygotowała na poziomie krajowym spójnego i kompleksowego systemu gromadzenia danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym⁷. Nie zapewniono wystarczających środków na finansowanie działań z zakresu brd, zwłaszcza inicjatyw podejmowanych przez wojewódzkie rady BRD, finansowanych często z ograniczonych budżetów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Miało to istotny wpływ na niewielką aktywność i niską skuteczność tych działań. W przyjętym przez Krajową Radę BRD Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD) uwzględnione zostały rozwiązania organizacyjne, które nie miały umocowania w przepisach prawa⁸. W konsekwencji realizacji zapisów tego programu sporadycznie powstawały samorządowe rady BRD, które następnie rozwiązywano z uwagi na ww. wadę prawną. [str. 21–25]

2. Spośród 20 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, 11 (55%) nie sporządziło projektów Planu rozwoju sieci drogowej oraz Planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Obowiązek opracowania tych dokumentów wynika z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Brak tych kluczowych projektów pozbawiał jednostki możliwości systemowego i kompleksowego określania kierunków rozwoju i utrzymania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w stanie gwarantującym poprawę bezpieczeństwa tej grupy. Należy podkreślić, że z dziewięciu jednostek posiadających *Plany rozwoju sieci drogowej*, zaledwie w pięciu przypadkach zaktualizowano te plany oraz niezwłocznie po opracowaniu – stosownie do wymagań określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych – przekazano do organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. [str. 26–28]

3. W okresie 2011–2015 (I półrocze) na sieci dróg administrowanych przez skontrolowane jednostki zarządzające drogami nie zmieniła się w zasadniczy sposób zarówno długość, jak i ilość infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. We wszystkich skontrolowanych jednostkach nie uległ zmianie lub odnotowano tylko niewielki przyrost infrastruktury liniowej. Dotyczyło to długości takich elementów infrastruktury jak: drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów, chodniki i pobocza. Podobna sytuacja miała miejsce

⁶ Patrz: Informacja o wynikach kontroli *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*, nr ewid. 5/2014/P/13/100/KPB.

⁷ Patrz: Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego*, nr ewid. 221/2015/I/15/002/KPB.

⁸ Ustawa Prawo o ruchu drogowym nie zobowiązuje organy zarządzające ruchem na drogach krajowych i samorządowych do powoływania ciał doradczych na wzór Krajowej Rady BRD lub wojewódzkich rad BRD.

w odniesieniu do infrastruktury punktowej w postaci liczby przejazdów dla rowerzystów, przejść dla pieszych, śluz rowerowych, kładek i tuneli dla pieszych i rowerzystów, wysp azylu dla pieszych oraz sygnalizacji świetlnych. Niewielki stopień pokrycia sieci drogowej infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (poprzez wyznaczenie dróg lub pasów ruchu dla rowerów), a także znikoma skala stwierdzonych zmian w odniesieniu do pozostałej infrastruktury pieszorowerowej skutkowały brakiem poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. [str. 28–30]

4. Nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego dróg stwierdzono w 85% skontrolowanych zarządach dróg. Polegały one na niewypełnianiu, bądź nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, a także z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. W dwóch jednostkach ujawniono przypadki wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego infrastruktury drogowej przez osoby nieposiadające uprawnień do tego typu czynności, a na sieci dróg powiatu nowodworskiego kontrole takie w ogóle nie były przeprowadzane. W konsekwencji braku dokumentacji kontrolnej zarządcy nie dysponowali wiarygodnymi informacjami o stanie technicznym zarządzanej infrastruktury, a w wyniku przeprowadzania przeglądów przez osoby nieuprawnione mogło dochodzić do nieprawidłowego oceniania poszczególnych elementów infrastruktury, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. [str. 32–33]

5. W 75% skontrolowanych zarządów dróg, które przeprowadzały okresowe kontrole stanu technicznego dróg, nie zapewniono rzetelnego ich wykonywania, w tym głównie dokumentowania wyników. Przede wszystkim podczas przeglądów nie sprawdzano i nie odnotowywano sposobu wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, a także – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego stanu technicznego – nie formułowano zaleceń pokontrolnych, do czego zobowiązuje art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane. Brak przywołanych wyżej danych w dokumentacji kontrolnej uniemożliwiał – w ocenie NIK – rzetelną i całościową ocenę stanu technicznego sieci drogowej objętej zarządem, w tym infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. [str. 33–34]

6. W 65% skontrolowanych zarządów dróg nie wykonywano w pełnym zakresie remontów i prac utrzymaniowych, których konieczność wynikała z zaleceń wynikających z poprzednich przeglądów stanu technicznego infrastruktury drogowej. Naruszano w tych przypadkach art. 70. ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że zarządcy obiektów budowlanych (do których zalicza się drogi), zobowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli okresowej usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Jako przyczyny tego stanu w większości jednostek wskazywano brak środków finansowych na przeprowadzenie niezbędnych remontów. [str. 33–34]

7. Nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu odpowiedniego stanu infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom stwierdzono we wszystkich 20 skontrolowanych jednostkach zarządzających drogami. Przepisy art. 20 pkt 4 i 11 ustawy o drogach publicznych zobowiązują zarządcę drogi do utrzymywania poszczególnych elementów infrastruktury drogowej oraz do wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających. Z kolei przepisy art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane zobowiązują zarządców (właścicieli) do utrzymywania obiektów w należyтым stanie technicznym i estetycznym oraz niedopuszczania do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Ujawnione uszkodzenia miały wprowadzić zróżnicowany charakter, tym niemniej występowały powszechnie i w każdym przypadku powodowały obniżenie poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. [str. 34–35]

8. W połowie skontrolowanych zarządów dróg stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedostosowaniu parametrów technicznych zarządzanej infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów do norm określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla dróg. Odstępstwa te dotyczyły najczęściej: wysokości progów i uskoków na krawężnikach, chodnikach, przejściach dla pieszych, przejazdach dla rowerów i drogach rowerowych, szerokości jezdni, poboczy, chodników, wysp na przejściach dla pieszych i dróg rowerowych, a także nadania nieprawidłowej klasy drogom. Niedostosowanie parametrów technicznych kluczowych elementów infrastruktury służącej pieszym i rowerzystom do obowiązujących norm w każdym przypadku – w ocenie NIK – pogarsza bezpieczeństwo tych uczestników ruchu drogowego. [str. 35–36]

9. Spośród 20 skontrolowanych jednostek, które na podstawie art. 10 ust. 3–6 ustawy Prawo o ruchu drogowym powinny realizować zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, cztery⁹ (20%) w sposób bezprawny przekazały obowiązki w tym zakresie do realizacji powołanym budżetowym jednostkom organizacyjnym (zarządom dróg). Przekazywanie z naruszeniem prawa zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg utrudniało ustalenie odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem, a tym samym za stan bezpieczeństwa uczestników tego ruchu, w tym pieszych i rowerzystów. W wyniku ww. decyzji w poważnym stopniu ograniczony został nadzór nad realizacją przez zarządy dróg zadań w zakresie inżynierii ruchu. Jednostki odpowiedzialne za zarządzanie drogami uzyskały dodatkowe uprawnienia do zatwierdzania „własnych projektów”, a także kontrolowania prawidłowości ich wdrażania i stosowania. Łączenie zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem utrudniało eliminowanie nieprawidłowości w utrzymaniu oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, co obniżało poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. [str. 36–37]

10. We wszystkich 20 skontrolowanych jednostkach zarządzających ruchem na drogach stwierdzono niewykonywanie bądź nierzetelną realizację podstawowych obowiązków z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych. Powszechną przyczyną nieprawidłowości było niedostosowanie stanu zatrudnienia w komórkach wyznaczonych do wykonywania czynności dotyczących zarządzania ruchem do zakresu realizowanych zadań, niskie kwalifikacje zawodowe, wynikające z braku właściwego wykształcenia lub udziału w stosownych kursach lub szkoleniach, a także ograniczenia budżetowe. W konsekwencji, ze względu na niedostateczne przygotowanie organizacyjne jednostek zarządzających ruchem i ograniczone możliwości finansowe, na kontrolowanej sieci dróg nie realizowano najistotniejszych czynności należących do organów zarządzających ruchem, które mają kluczowe znaczenie dla brd, w tym jego niechronionych uczestników lub wykonywano je nieprawidłowo. Zaliczyć do nich należy nie tylko wdrożenie organizacji ruchu na całej sieci dróg objętej zarządzaniem ruchem, ocenianie prawidłowości proponowanych rozwiązań w przedkładanych projektach, sporządzanie analiz istniejącej organizacji i bezpieczeństwa ruchu, opiniowanie geometrii drogi, ale przede wszystkim przeprowadzanie kontroli wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu pod kątem zgodności oznakowania z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. [str. 37–38]

11. W połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości związane z opracowywaniem i zatwierdzaniem projektów stałej organizacji ruchu. Powstawały one już na etapie rozpatrywania złożonych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu.

⁹ UM w Gdańsku, UM Olsztyna, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Starostwo Powiatowe w Ostródzie.

Ustalono bowiem, że rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty niekompletne, które nie spełniały wymagań określonych w § 5 ust. 1 oraz § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. [str. 38–39]

12. Spośród 20 skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem, tylko na obszarze działania czterech (20%) organizacja ruchu na wszystkich drogach została wdrożona na podstawie projektów organizacji ruchu, zatwierdzonych w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Miało to miejsce na całej skontrolowanej sieci dróg krajowych. Pozostali zarządcy ruchem dysponowali zatwierdzoną organizacją ruchu tylko dla części odcinków dróg, przy czym najmniejsze pokrycie dotyczyło dróg gminnych. W zdecydowanej większości skontrolowane podmioty nie dysponowały precyzyjną wiedzą dotyczącą długości zarządzanej sieci bez zatwierdzonej organizacji ruchu. Organizacja ruchu niespełniająca wymagań rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach lub całkowity brak dokumentacji w tym zakresie występowały najczęściej na odcinkach dróg wybudowanych przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, na których nie była zmieniana dotychczas organizacja ruchu. [str. 40–42]

13. W połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewykonywaniu, bądź nieterminowym i nierzetelnym wykonywaniu inspekcji sprawdzających zgodność wprowadzonych przez zarządy dróg organizacji ruchu z zatwierdzoną dokumentacją, w tym przede wszystkim poprawność oznakowania, na drogach wszystkich kategorii. Było to sprzeczne z postanowieniami § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, które zobowiązują organy zarządzające ruchem do dokonywania takich kontroli w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu. [str. 42]

14. Zaledwie 30% skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem wykonywało przeglądy prawidłowości oznakowania z wymaganą częstotliwością i na całej sieci administrowanych dróg. Stwierdzono ponadto, że nawet w tych przypadkach kontrole wykonywane były nieskutecznie i nierzetelnie, ponieważ ich wyniki nie doprowadziły do usunięcia licznych nieprawidłowości w oznakowaniu drogowym. W pozostałych 70% jednostek okresowe kontrole w ogóle się nie odbywały, bądź obejmowały tylko część dróg lub przeprowadzane były z częstotliwością mniejszą od wymaganej. Sposób prowadzenia dokumentacji pokontrolnej utrudniał, a nawet uniemożliwiał zidentyfikowanie, a następnie wyeliminowanie nieprawidłowości w oznakowaniu ciągów dróg, jak i funkcjonowaniu urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej. Do niskiej skuteczności okresowych przeglądów oznakowania przyczyniało się również – niezależnie od problemów kadrowych i ograniczeń budżetowych – nieegzekwowanie wykonywania zaleceń pokontrolnych kierowanych do zarządów dróg, którym powierzano utrzymanie oznakowania dróg. [str. 43]

15. Wyniki oględzin na odcinkach dróg wszystkich kategorii, w ciągach których odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów wykazały, że na terenie działania 90% skontrolowanych jednostek istniejąca organizacja ruchu (oznakowanie dróg) w istotny sposób odbiegała od zatwierdzonej. Nieprawidłowa organizacja ruchu powodowała wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa jego uczestników. [str. 44]

16. Kontrola wykazała, że 70% skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem nie przeprowadzało analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami oraz brd, w tym bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. W pozostałych przypadkach analizy wykonywane były nierzetelnie, ponieważ opierały się na niewiarygodnych danych, które pochodziły głównie z wyników sporadycznie przeprowadzanych okresowych przeglądów oznakowania, a ponadto nie sporządzano ich na piśmie, cyklicznie i w odniesieniu do całej sieci dróg objętych zarządzaniem ruchem. [str. 45]

17. Działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie prowadzenia prac legislacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów były nierzetelne. Sprzecznie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹⁰ oraz w sposób nierzetelny prowadzony był wykaz prac legislacyjnych w zakresie kontrolowanych inicjatyw mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Ponadto Minister nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które powinny stanowić podstawę do podejmowania inicjatyw legislacyjnych na rzecz poprawy brd tych użytkowników. [str. 45–49]

18. Działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie implementacji przepisów Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym prowadzone były nierzetelnie. Zmiany do Konwencji nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Działania zmierzające do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji w jej aktualnym brzmieniu podjęto wprawdzie w 2009 r., jednakże ze względu na ograniczenia finansowe wstrzymano tłumaczenie Konwencji w wersji zawierającej wszystkie wprowadzone zmiany i prac tych później nie podjęto. [str. 50–51]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały uwagi i wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioski te zostały przedstawione w pkt 4.2 informacji *Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli*.

Ze względu na skalę i znaczenie ujawnionych w działalności publicznej administracji drogowej nieprawidłowości, które miały negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, zasadne jest podjęcie następujących rozwiązań systemowych, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i prawnej.

1. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby **minister właściwy do spraw transportu:**

- a) podjął działania mające na celu przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹ w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD, tj. podmiotów, które zgodnie z założeniami NPBRD¹² powinny wraz z Krajową i wojewódzkimi radami BRD tworzyć strukturę instytucji zarządzających systemem brd w Polsce;
- b) rozważył możliwość nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³ w sposób określający horyzont czasowy, w którym zarządcy dróg zobowiązani byłiby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu;
- c) podjął inicjatywę, jako przewodniczący Krajowej Rady BRD, i w porozumieniu z pozostałymi instytucjami zarządzającymi systemem brd w Polsce doprowadził do opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego.

¹⁰ Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

¹² Przyjęty przez Krajową Radę BRD w dniu 20 czerwca 2013 r.

¹³ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

2. Ze względu na stwierdzone ograniczenia w budżetach samorządów lokalnych, nierzadko wykluczające realizację podstawowych zadań związanych z zarządzaniem drogami i organizacją ruchu na drogach samorządowych, NIK wnosi do **ministra właściwego do spraw finansów publicznych, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu** zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego stałe finansowanie, które umożliwiłoby utrzymanie i rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo na drogach.
3. Najwyższa Izba Kontroli wnosi do **jednostek zarządzających drogami i organów zarządzających ruchem** o dostosowanie infrastruktury drogowej, zarówno pod względem stanu technicznego, jakości, długości, ilości, jak i oznakowania do zwiększających się potrzeb w zakresie bezpieczeństwa niechronionych użytkowników.

Uwagi

1. Niewielki stopień pokrycia sieci drogowej infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy poprzez wyznaczenie dróg lub pasów ruchu dla rowerów, a także znikoma skala stwierdzonych zmian w odniesieniu do pozostałej infrastruktury pieszo-rowerowej, zwłaszcza na drogach wojewódzkich i powiatowych, to uwarunkowania, które negatywnie wpłynęły na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.
2. Identyfikowanie poziomu potrzeb w zakresie finansowania infrastruktury pieszo-rowerowej ogółem oraz w rozbiciu na bieżące utrzymanie, remonty i nakłady inwestycyjne, a następnie opracowanie na tej podstawie rocznych planów finansowych, powinno być – zdaniem NIK – podstawowym narzędziem mającym na celu prawidłowe utrzymanie, programowanie i rozwój tej infrastruktury. Rzetelne wykonywanie takich czynności przez jednostki zarządzające drogami powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu.
3. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości oraz w związku z tym, że dotychczas nie został określony przez ministra właściwego do spraw transportu sposób przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg, jak i sposób dokumentowania tych czynności, zasadnym i pomocnym narzędziem byłoby opracowanie przez jednostki zarządzające drogami systemowych rozwiązań prawno-organizacyjnych w postaci procedury postępowania w tym zakresie. Zdaniem NIK, wprowadzenie do stosowania takich zasad powinno przyczynić się do ujednolicenia w ramach administrowanej sieci drogowej, a także terminowego i rzetelnego dokumentowania wyników kontury.
4. Przesłanką, która w istotny sposób przyczyniła się do wystąpienia nieprawidłowości podczas opracowywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu było nieopracowanie w większości skontrolowanych jednostek procedur, które w jasny i szczegółowy sposób regulowałyby ten skomplikowany proces. W ocenie NIK, powszechne wdrożenie takich zasad usprawniłoby wykonywanie rzetelnego nadzoru nad tym procesem, a ponadto uporządkowałoby działania w tej kwestii.
5. Znaczący wpływ na poprawę skuteczności wykonywanych inspekcji oznakowania drogowego i realizacji formułowanych na tej podstawie zaleceń, a poprzez to na poprawę brd, mogłoby spowodować – zdaniem NIK – powszechne wdrożenie procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania tych kontroli. Zasady takie stosowane były zaledwie w 15% skontrolowanych jednostek. Brak uregulowań w tym zakresie niewątpliwie utrudnia sprawowanie skutecznego nadzoru nad tymi czynnościami.

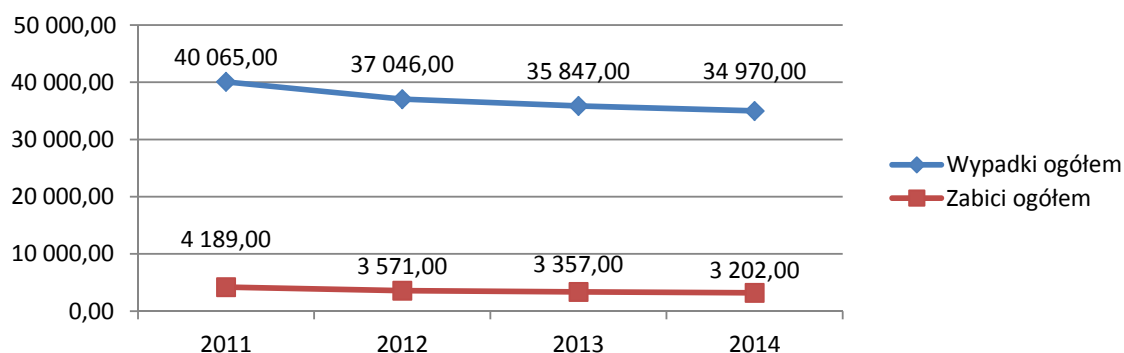
3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Instytucje zarządzające systemem brd

Według statystyk policyjnych w I półroczu 2015 r. miało miejsce 14 090 wypadków drogowych. W ich wyniku 1 273 osoby poniosły śmierć, a 18 100 zostało rannych. Analiza danych o wypadkach drogowych i ich ofiarach wskazuje, że w latach 2011–2014 poprawił się poziom bezpieczeństwa na polskich drogach.

Wykres nr 1

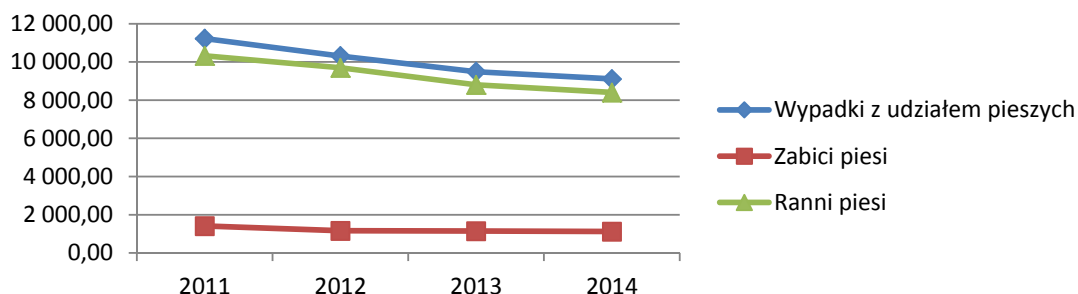
Liczba wypadków drogowych i liczba zabitych w ich wyniku w latach 2011–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Krajowej Rady BRD.

Wykres nr 2

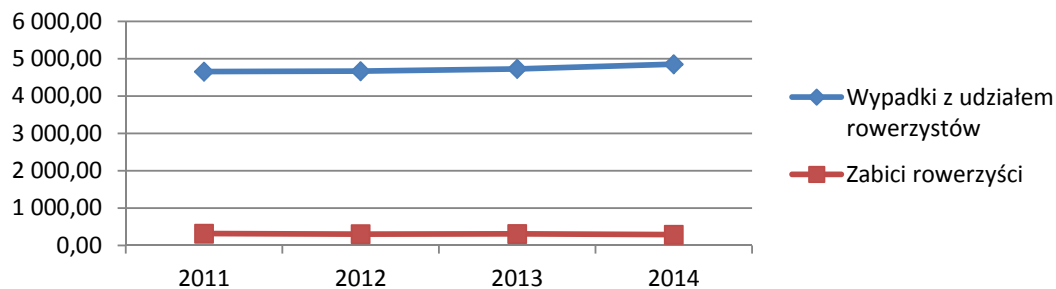
Liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych w latach 2011–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Krajowej Rady BRD.

Wykres nr 3

Liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów w latach 2011–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Krajowej Rady BRD.

W latach 2011–2014 zwiększyła się liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów, szczególnie w obszarze zabudowanym.

Tabela nr 1

Wypadki drogowe z udziałem rowerzystów w latach 2011–2014

Liczba	Obszar	2011	2012	2013	2014
wypadków	zabudowany	3 891	3 955	4 012	4 175
	niezabudowany	761	710	711	675
zabitych	zabudowany	175	174	185	150
	niezabudowany	154	143	132	142
rannych	zabudowany	3 828	3 917	3 941	4156
	niezabudowany	658	615	632	580

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.

Na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym utworzone zostały instytucje zarządzające systemem brd na poziomie centralnym oraz wojewódzkim (przy marszałkach). Rola instytucji wiodącej przypada Krajowej Radzie BRD, która realizuje swoje zadania jako międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów działający w sprawach brd przy ministrze właściwym do spraw transportu (przewodniczącym Krajowej Rady BRD). Krajowa Rada BRD wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretariatu Krajowej Rady BRD (dalej: SKR), który działa jako komórka organizacyjna ministra właściwego ds. transportu.

Wojewódzkie rady BRD, działające przy marszałkach jako wojewódzkie zespoły koordynacyjne w sprawach brd, realizują zadania na terenie województw i są lokalnymi liderami w sprawach zarządzania brd.

Przewodniczący Krajowej Rady BRD otrzymuje corocznie do końca stycznia od przewodniczących wojewódzkich rad BRD sprawozdania dotyczące stanu brd oraz działań realizowanych w tym zakresie i składa do końca marca takie sprawozdanie Radzie Ministrów.

Ustawa Prawo o ruchu drogowym nie zobowiązała organy zarządzające ruchem na drogach krajowych i samorządowych do powoływania ciał doradczych na wzór Krajowej Rady BRD lub wojewódzkich rad BRD. Tym niemniej ciała takie były powoływane fakultatywnie przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego (powiatowe rady BRD, gminne i miejskie rady/centra BRD). W innych przypadkach zadania takich rad powinny wykonywać wyznaczone komórki organizacyjne w oddziałach GDDKiA i jednostkach samorządu terytorialnego.

Zarządzanie infrastrukturą drogową przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym droga to 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. Z definicji tej wynika, że wyłącznie torowisko nie jest częścią drogi, która przeznaczona jest dla ruchu pieszych i rowerzystów. Zarządzanie infrastrukturą drogową dla pieszych i rowerzystów polega więc na wykonywaniu wszystkich zadań zarządcy dróg publicznych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych,

które nie są przeznaczone do ruchu pieszych i rowerzystów. Częścią składową drogi publicznej służącą do ruchu pieszego jest wyłącznie chodnik lub pobocze i każda droga publiczna przeznaczona do ruchu pieszego powinna posiadać jeden z wymienionych elementów. Infrastrukturą drogową przeznaczoną do ruchu rowerowego jest jezdnia (w tym pasy ruchu dla rowerów), droga dla rowerów oraz, w wyjątkowych przypadkach, chodnik lub pobocze. Powyższe zasady nie obowiązują w strefach uspokojonego ruchu, gdzie mamy do czynienia z integracją ruchu drogowego. Biorąc pod uwagę, że drogi dla rowerów stanowią w Polsce zaledwie około 3% łącznej długości sieci dróg publicznych i budowane są przede wszystkim w aglomeracjach miejskich, podstawowym elementem infrastruktury służącym do ruchu rowerowego jest jezdnia, a w szczególności jej prawa krawędź.

Istnieją trzy podstawowe formy organizacji ruchu samochodowego i rowerowego¹⁴, tj.:

- 1) pełna integracja, która jest możliwa, bezpieczna i wskazana, kiedy prędkości samochodów i rowerzystów są zbliżone. Taka organizacja ruchu dotyczyć powinna stref uspokojonego ruchu, gdzie dopuszczalna prędkość ograniczona jest do 30 km/h;
- 2) segregacja optyczna, która polegać powinna na wyznaczaniu pasów ruchu dla rowerów na jezdni, gdzie dopuszczalna prędkość jest większa niż 30 km/h;
- 3) separacja fizyczna, która jest uzasadniona na drogach dopuszczających prędkość powyżej 50 km/h i polega na wydzieleniu dróg dla rowerów poza obrysem jezdni.

Drogi klasyfikuje się ze względu na ich funkcje w sieci drogowej na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie; drogi powiatowe; drogi gminne. Ponadto, drogi klasyfikuje się według ich klasy technicznej na: autostrady (A), ekspresowe (S), główne ruchu przyspieszonego (GP), główne (G), zbiorcze (Z), lokalne (L) i dojazdowe (D).

Drogi publiczne są zarządzane przez odpowiednie organy wykonawcze samorządowych jednostek terytorialnych, a w przypadku dróg krajowych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Kategoria drogi	Zarządca drogi
Gminna	wójt (burmistrz, prezydent miasta) ^[1]
Powiatowa	zarząd powiatu ^[1]
Wojewódzka	zarząd województwa ^[1]
Krajowa	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad ^[1]

^[1] 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 drogi¹⁵, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

¹⁴ Źródło: artykuł „Ruch rowerowy: segregacja czy integracja?” Biuletyn Centrum Zrównoważonego Transportu Nr 14 2008.

¹⁵ Zarząd drogi jest samorządową jednostką organizacyjną (jednostką budżetową), której koszty finansowane są z budżetu województwa, powiatu, gminy.

Zarządzanie ruchem na drogach publicznych

Organy zarządzające ruchem na drogach publicznych w zależności od ich kategorii to:

Kategoria drogi	Zarządca ruchu
Gminna	Starosta ^[1]
Powiatowa	Starosta ^[1]
Wojewódzka	Marszałek Województwa ^[1]
Krajowa	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad ^[1]

^[1] W granicach miast na prawach powiatu zarządcą ruchu na wszystkich drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Od zarządzania drogami należy odróżnić zarządzanie ruchem. Na zarządzanie ruchem, zgodnie z wydanym na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach składają się następujące 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. Natomiast zarząd drogi z zakresu inżynierii ruchu drogowego realizuje zadania techniczne (rozmieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu) oraz je finansuje.

Inicjatywy legislacyjne obejmujące zagadnienia związane z poprawą bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Minister właściwy do spraw transportu ma obowiązek prowadzić wykaz prac legislacyjnych, obejmujący projekty rozporządzeń. Projekty te zgłaszają do wykazu prac legislacyjnych ministerstwa, stosownie do swoich właściwości. Inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych i umów międzynarodowych w zakresie dotyczącym poprawy brd należy przede wszystkim do zadań ustawowych Krajowej Rady BRD, działającej przy ministrze właściwym do spraw transportu. Projekty dokumentów rządowych i dokumentów należących do właściwości ministra właściwego do spraw transportu, w tym projekty założeń projektów ustaw oraz projekty ustaw, przekazywane są przez odpowiednie komórki organizacyjne ministerstwa do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

3.2 Stan prawny

Podstawowe regulacje prawne związane z tematem kontroli określone zostały w ustawach Prawo budowlane i Prawo o ruchu drogowym, w ustawie o drogach publicznych oraz w przepisach wykonawczych do tych ustaw. Szczegółowa analiza stanu prawnego w zakresie problematyki objętej kontrolą została przedstawiona w załączniku nr 2 do niniejszej Informacji (w pkt 5.2.).

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Opracowywanie i realizacja programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowanie świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

W Polsce nie stworzono jednolitego systemu poprawy brd. Istnieje natomiast szereg luźno powiązanych instytucji odpowiedzialnych za kwestię bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym przede wszystkim, zarządców dróg wszystkich kategorii oraz instytucji, których zadaniem było m.in. zarządzanie systemem brd na poziomie centralnym oraz wojewódzkim.

Do 2013 r. realizowany był Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005 (GAMBIT 2005), przyjęty przez Radę Ministrów w 2005 roku. Obecnie realizowany jest Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 (NPBRD), który przyjęty został przez Krajową Radę BRD w dniu 20 czerwca 2013 r. Programy wykonawcze (realizacyjne) do NPBRD sporządzone zostały na okres jednego lub dwóch lat. Zawierają one szczegółowe plany działań, nazwę zadań i jednostki odpowiedzialne za ich realizację. Głównym celem programu GAMBIT 2005 było zmniejszenie do roku 2013 liczby zabitych o 50%, tj. do poziomu nie więcej niż 2 800 osób. W NPBRD dokonano analizy i oceny realizacji programu GAMBIT 2005. Stwierdzono, że istotnym problemem był brak masowej realizacji działań i oceny ich skuteczności (podjęto tylko 58% zadań przewidzianych do realizacji). Zwrócono ponadto uwagę na brak wsparcia z poziomu centralnego, w tym również finansowego, na rzecz działań w ramach programów regionalnych.

Do zadań Krajowej Rady BRD w zakresie poprawy brd należy przede wszystkim: proponowanie kierunków polityki państwa; opracowywanie programów poprawy brd w oparciu o propozycje przedstawiane przez właściwych ministrów i ocena ich realizacji; inicjowanie badań naukowych; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych; inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej oraz analizowanie i ocena podejmowanych działań.

Krajowa Rada BRD nie ma formalnego wpływu na kształt programów poprawy brd opracowywanych przez wojewódzkie i samorządowe rady BRD niższego szczebla (na poziomie powiatów i miast na prawach powiatu). Tym niemniej zadania polegające na współpracy poziomej i pionowej ze wspomnianymi podmiotami wynikały z regulaminu organizacyjnego b. MIR, a także założeń zawartych w rozdziale 9 NPBRD. Zgodnie z tymi założeniami, w systemie zarządzania brd Krajowej Radzie BRD przypada rola instytucji wiodącej, której obowiązki koordynacyjne powinny polegać w szczególności na ścisłej współpracy z pozostałymi instytucjami zarządzającymi brd (wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi i miejskimi radami BRD). Rozdział 9 NPBRD przewiduje ponadto, że w ramach usprawnienia struktur organizacyjnych brd, powiatowe rady BRD powinny wypełniać funkcje zarządcze, w szczególności w zakresie koordynacji i współpracy pomiędzy komendami powiatowymi Policji, PSP, jednostkami oświatowymi, zarządcami dróg powiatowych i gminnych, lokalnymi organizacjami pozarządowymi i społecznościami (współpraca pozioma), a także wojewódzką radą BRD oraz gminnymi i miejskimi radami BRD. Natomiast gminne i miejskie rady/centra BRD powinny – jako lider lokalny – współpracować z miejscową społecznością i instytucjami zarządzającymi systemem brd na danym obszarze, a także propagować wiedzę o zasadach bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym.

Niska skuteczność systemu zarządzania brd, niewielka aktywność instytucji zarządzających brd¹⁶

Zarówno Krajowa Rada BRD jak i wojewódzkie rady BRD prowadziły swoje działania w oparciu o przyjęte programy poprawy brd. Na szczeblu krajowym były to Gambit 2005 oraz NPBRD. Na szczeblu wojewódzkim były to m.in. „Gambit pomorski 2020”, „Opolski Wojewódzki Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2015”, przyjęty w województwie podlaskim „Wojewódzki Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2014–2020”. Uzupełnieniem NPBRD były opracowywane na okresy dwuletnie programy realizacyjne, które w założeniu miały zawierać szczegółowe plany działań, a w praktyce zawierały zestawienie wybranych statutowych działań członków Krajowej Rady BRD realizowanych w danym roku.

W krajowych programach poprawy brd wyznaczono cele, które zakładały m.in.: stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz brd; kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego; ochronę pieszych, dzieci i rowerzystów; budowę i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej; zmniejszenie „ciężkości” wypadków (Gambit 2005). Miernikami realizacji założeń tego programu było m.in. zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych poniżej 2 800 osób (rocznie) w 2013 r. oraz 1 500 w 2020 r. W NPBRD celami programu było zmniejszenie do 2020 r. liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych poniżej 2 020 oraz liczby osób ciężko rannych poniżej 6 900. Przyjęto również cele etapowe: maksymalna liczba zabitych nie przekroczy 3 000 w 2014 r. i 2 400 w 2017 r., a liczba ciężko rannych nie przekroczy 9 400 w 2014 r. i 8 000 w 2017 r. W wojewódzkich programach poprawy brd powielono ww. cele w odniesieniu do poszczególnych województw i ich charakterystyki pod względem liczby wypadków. Nie stwierdzono natomiast powstawania odrębnych programów służących poprawie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że mimo powołania Krajowej i wojewódzkich rad BRD, nie stworzono w Polsce spójnego systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Powołane instytucje nie współpracowały ze sobą i nie tworzyły uzupełniających się programów brd. Krajowa Rada BRD nie miała uprawnień ani kompetencji do wpływania na inne organy zajmujące się problematyką brd. Obecnie funkcjonuje w Polsce 17 rad BRD o charakterze ponadlokalnym, które realizują niezależne działania z zakresu brd, w tym ochrony pieszych i rowerzystów. Ponadto, niektórzy zarządcy dróg wzorując się na Krajowej i wojewódzkich radach BRD stworzyli we własnych strukturach lokalne ciała o charakterze doradczym, które realizują działania z zakresu brd.

Kontrola wykazała, że jedyną formą regularnej współpracy pomiędzy Krajową a wojewódzkimi radami BRD było przekazywanie sprawozdań dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa oraz działań realizowanych w tym zakresie. Roczne sprawozdania wojewódzkich rad BRD przekazywane do SKR były analizowane wyłącznie pod kątem kompletności zawartych w nich informacji i prawidłowości wypełnienia formularza. W trakcie kontroli nie stwierdzono działań Krajowej Rady BRD mających na celu merytoryczną ocenę prowadzonych działań. Ponadto, przekazywane informacje stanowiły zbiór wszystkich działań podejmowanych na terenie województwa w zakresie brd i nie odnosiły się do realizacji przyjętych wojewódzkich programów brd. Przykładowo, na terenie województwa pomorskiego przyjęto program brd, którego realizacja nie była monitorowana, a Sekretarz Wojewódzkiej Rady BRD składał

¹⁶ Krajowa, wojewódzkie, powiatowe, gminne i miejskie Rady BRD.

sprawozdania do Krajowej Rady BRD nie mając informacji o realizacji przyjętego programu. Pozostałe kontakty Krajowej i wojewódzkich rad BRD miały charakter okazjonalny. SKR przekazał przewodniczącym wojewódzkich rad BRD rekomendacje do wojewódzkich strategii poprawy brd dotyczących m.in. spójności podejścia, celów i horyzontu czasowego z NPBRD, a wojewódzkie programy brd przekazywane były Krajowej Radzie BRD jedynie do wiadomości i nie podlegały konsultacjom oraz opiniowaniu. SKR w latach 2013–2014 monitorował jedynie fakt powstawania wojewódzkich strategii i rozbieżności z celami NPBRD.

Poza jednym przypadkiem nie stwierdzono współpracy pomiędzy wojewódzkimi radami BRD w celu zwiększenia efektywności ochrony m.in. niechronionych uczestników ruchu drogowego. Marszałkowie województw jako przyczyny takiej sytuacji wskazywali m.in. autonomię i samodzielność poszczególnych samorządów, a w przypadku województwa podlaskiego Sekretarz Wojewódzkiej Rady BRD wyjaśnił, że środki finansowe przeznaczone na poprawę brd nie mogą być wydatkowane poza terenem województwa.

Pośród sześciu województw objętych kontrolą, jedynie Pomorska Rada BRD wystąpiła z inicjatywą i podjęła bezpośrednią współpracę z Warmińsko-Mazurską Radą BRD. Jej przedmiotem było m.in. ustalenie priorytetów dla swoich programów, ich zbieżność oraz kompatybilność z założeniami NPBRD.

Przykładem dobrej praktyki były działania SKR polegające na organizacji spotkań dla przedstawicieli wojewódzkich rad BRD, które oprócz charakteru szkoleniowego stanowiły platformę wymiany doświadczeń. W 2014 r. odbyła się konferencja sekretarzy wojewódzkich rad BRD¹⁷. Natomiast w 2015 r. miało miejsce spotkanie przedstawicieli Krajowej i wojewódzkich rad BRD poświęcone współpracy instytucjonalnej na poziomie krajowym i regionalnym w zakresie realizacji programów poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kontrola wykazała, że istotną przeszkodą do utworzenia kompleksowego systemu brd w Polsce był brak dostatecznego finansowania tych działań. SKR obsługujący Krajową Radę BRD działał w strukturach organizacyjnych ministerstwa właściwego ds. transportu i był finansowany w ramach budżetu tej instytucji.

Problemem jest brak finansowania działań podejmowanych przez wojewódzkie rady BRD. W większości przypadków funkcje obsługowe były powierzone wojewódzkim ośrodkom ruchu drogowego i finansowane w ramach budżetu tych instytucji. Skutkiem takiego rozwiązania było nierealizowanie niektórych zadań z uwagi na brak środków finansowych. Przykładowo, w województwie pomorskim z uwagi na brak środków finansowych nie powołano zespołu monitorującego realizację programu brd.

Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków nie powoływały lokalnych rad BRD, nie sporządzały odrębnych programów brd, a także nie prowadziły współpracy z innymi jednostkami i organami w zakresie zwiększenia ochrony pieszych i rowerzystów na terenie miast i powiatów. Spośród 12 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego, zaledwie w trzech przypadkach (25% jednostek) powołano miejskie lub powiatowe rady BRD, a w dwóch opracowano programy brd. Najczęściej podawaną przyczyną niepowoływania wyżej wspomnianych rad BRD był brak wskazania w ustawie

¹⁷ „Współpraca instytucjonalna na poziomie krajowym i regionalnym w zakresie realizacji programów poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego – przykłady wybranych działań, przegląd doświadczeń i najlepszych praktyk w powyższym zakresie”.

Prawo o ruchu drogowym starosty, burmistrza lub prezydenta miasta jako organu zobowiązanego do utworzenia rady BRD, a w konsekwencji do opracowywania lokalnych programów poprawy brd. Na przykład w województwie pomorskim działała do 2013 r. Powiatowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Czluchowie, która zakończyła swoją działalność po sporządzeniu opinii przez radcę prawnego w Starostwie Powiatowym o braku podstaw prawnych do jej dalszego funkcjonowania.

Analiza danych dotyczących liczby wypadków drogowych i ofiar tych wypadków wśród pieszych i rowerzystów oraz skuteczności realizacji ogólnopolskich programów brd (Gambit 2005) wykazała, że realizacja programów (lub jej brak) mogła nie mieć istotnego wpływu na poprawę brd. Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych spadała sukcesywnie od 2011 r., chociaż w latach 2007–2013 nie przygotowano i nie wdrożono żadnych programów realizacyjnych programu Gambit 2005. Minister Infrastruktury i Rozwoju wyjaśniła, że istotnym problemem Gambitu 2005 był brak masowej realizacji działań w ramach programu i oceny ich skuteczności. W rezultacie skala zastosowanych działań była niewielka.

Nie zrealizowano celu głównego programu Gambit 2005, tj. zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych poniżej 2 800 osób w 2013 r. Liczba ofiar śmiertelnych wyniosła w 2013 r. 3 357 osób. Zadania w zakresie ochrony pieszych, dzieci i rowerzystów (cel nr 2 programu) również nie zostały zrealizowane: liczba ofiar śmiertelnych wśród niechronionych uczestników ruchu na 100 tys. wyniosła 3,76 (cel 2,2), stosunek liczby niechronionych uczestników ruchu jako ofiar śmiertelnych do ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych wyniósł 43,1% (cel 30%). Na cztery działania przewidziane w ww. celu, w niewielkim zakresie lub częściowo zrealizowano trzy (wg raportu ewaluacyjnego z 2012 r.).

Krajowa Rada BRD nie wykonywała przewidzianych przepisami prawa analiz dotyczących podejmowanych działań. W okresie od 2013 r. do 2015 r. nie dokonano oceny realizacji programu Gambit 2005, stosownie do obowiązku określonego w art. 140c ust. 2 pkt 2 i 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Podsumowanie funkcjonowania programu na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zostało sporządzone przez Fundację Rozwoju Inżynierii Lądowej w 2012 r., w oparciu o dane z roku 2010. SKR nie posiadał informacji, w jaki sposób zrealizowano program i w trakcie trwania kontroli NIK zwracał się do realizujących zadania w ramach tego programu o udzielenie informacji w zakresie osiągniętych wskaźników.

Krajowa Rada BRD nie dokonała również analizy funkcjonowania NPBRD, pomimo że na koniec 2014 r. nie zrealizowano celów etapowych określonych w ww. programie, tj. liczba zabitych przekroczyła 3 000 osób, a liczba ciężko rannych 9 400. Ponadto, pierwsze sprawozdanie okresowe z wdrażania programu zawierające ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań skorelowane z celami etapowymi powinno było obejmować lata 2012–2014. W sprawozdaniu „Stan Bezpieczeństwa Ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2014 r.” nie odniesiono się do faktu braku realizacji celów etapowych NPBRD i przyczyn tego stanu. Krajowa Rada BRD podając dane o liczbie ofiar wypadków drogowych zestawiała je z celami programu, nie wskazując jednak na brak realizacji celów etapowych. Jednocześnie, w powyższym sprawozdaniu wskazano na 84% skuteczność realizacji zaplanowanych działań.

Ustalenia kontroli wykazały podobne nieprawidłowości w przypadku wojewódzkich rad BRD, które w niewielkim zakresie podejmowały analizy swoich działań. Przede wszystkim, nie posiadały istotnych danych dotyczących wypadkowości. W trakcie kontroli NIK dane pozyskiwane były

z komend wojewódzkich Policji (z SEWiK). Dane te często były niekompletne i zbyt ogólne by stanowić podstawę przeprowadzenia analiz wypadkowości na terenie województwa. Przykładowo, Opolska Rada BRD nie posiadała danych dotyczących wypadków ogółem z podziałem na kategorię dróg oraz wypadków z udziałem rowerzystów. Mazowiecka Rada BRD nie posiadała danych dot. wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, które wydarzyły się na terenie m.st. Warszawy. Informacje o przyczynach wypadków były przekazywane z Policji i – jak wykazały wcześniejsze kontrole NIK¹⁸ – często nie prezentowały prawdziwych przyczyn wypadków.

Niska jakość programów poprawy brd

W przyjętym przez Krajową Radę BRD NPBRD uwzględnione zostały rozwiązania organizacyjne, które nie miały i nie mają umocowania w przepisach prawa¹⁹. Mimo tego, że Krajowa Rada BRD nie posiadała uprawnień do kształtowania programów poprawy brd opracowywanych przez wojewódzkie rady BRD i samorządowe rady BRD niższego szczebla, to w rozdziale 9 NPBRD podkreśliła swoją rolę wiodącą w systemie zarządzania brd i obowiązki w zakresie koordynacji na etapie tworzenia i realizacji programów brd przez te instytucje zarządzające systemem brd. Rozdział 9 NPBRD przewidywał ponadto utworzenie instytucji zarządzających brd szczebla powiatowego, gminnego i miejskiego i precyzował ich obowiązki, pomimo braku podstaw prawnych do ich utworzenia²⁰. W konsekwencji realizacji zapisów tego programu sporadycznie powstały rady BRD, które następnie rozwiązywano z uwagi na wadę prawną.

NPBRD 2013–2020 operował na celach i wskaźnikach. W ocenie NIK, taka konstrukcja programu – bez określenia działań – była właściwie ramową polityką, a nie programem. Założono, że narzędziem wykonania programu będą programy realizacyjne, które powinny być opracowywane z uwzględnieniem realizacji celów NPBRD. Przyjęte rozwiązanie jest w dużej części powieleniem wcześniejszego programu Gambit 2005, który nie doprowadził do osiągnięcia zakładanych celów. Ujęte w programach realizacyjnych wybrane działania stanowiły zbiór statutowych obowiązków instytucji reprezentowanych w Krajowej Radzie BRD, które byłyby realizowane również w przypadku nieujęcia ich w programach realizacyjnych. SKR nie posiadał wiedzy o sposobie realizacji celów, jak również założeniach poszczególnych działań ujętych w programach. Dysponował jedynie nazwami zadań i niektórymi wskaźnikami realizacji, które z roku na rok miały coraz bardziej uproszczoną formę. Na tym też opierał się monitoring programu realizacyjnego, tj. zebraniu od instytucji realizujących poszczególne działania danych dot. wskaźników, w celu umieszczenia w rocznym sprawozdaniu Krajowej Rady BRD. O ile w części NPBRD odnoszącej się do ochrony pieszych i rowerzystów sformułowano cele, to jednak nie wskazano konkretnych działań nakierowanych na ochronę tej grupy uczestników ruchu drogowego. Jednocześnie skonstruowano wskaźniki realizacji programu, które w żaden sposób nie były powiązane z działaniami podejmowanymi w związku z realizacją NPBRD i programów realizacyjnych. Dotyczy to na przykład ustalenia jako wskaźnik realizacji programu wskaźnika używania kasków rowerowych, w sytuacji gdy w programach realizacyjnych nie było jakichkolwiek działań nakierowanych na popularyzację kasków.

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli P/13/100/KGP „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”.

¹⁹ Ustawa Prawo o ruchu drogowym.

²⁰ Ustawa Prawo o ruchu drogowym nie zobowiązuje organy zarządzające ruchem na drogach krajowych i samorządowych do powoływania ciał doradczych na wzór Krajowej Rady BRD lub wojewódzkich rad BRD.

3.3.2. Dostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb zapewnienia poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Przygotowanie organizacyjne jednostek zarządzających drogami do prawidłowego wykonywania zadań należących do zarządców dróg

W 19 spośród 20 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników pozwalały na prawidłową realizację zadań należących do zarządców infrastruktury drogowej. W tych przypadkach wystarczająca była liczba pracowników z uprawnieniami budowlanymi o specjalizacji drogowej i mostowej oraz pracowników kompetentnych w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków z funduszy pomocowych UE na budownictwo drogowe, w tym na infrastrukturę drogową przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów.

- *Nieprawidłowości w strukturze zatrudnienia stwierdzono w Zarządzie Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim. W okresie objętym kontrolą NIK, nie zatrudniano pracowników posiadających uprawnienia budowlane o specjalizacji drogowej i mostowej. Przyczyną był zbyt niski poziom oferowanego wynagrodzenia. Wielokrotnie ogłaszane konkursy nie przynosiły rozstrzygnięć, z uwagi na brak zainteresowania kandydatów spełniających wymóg posiadania stosownych uprawnień. W jednostce nie byli zatrudnieni również pracownicy odpowiedzialni za pozyskiwanie środków zewnętrznych. W konsekwencji, jednostka nie realizowała szeregu podstawowych zadań należących do zarządcy dróg, w tym przede wszystkim w ogóle nie przeprowadzała na zarządzanej sieci okresowych przeglądów dróg i mostów.*

Planowanie rozwoju sieci drogowej z uwzględnieniem rozwiązań infrastrukturalnych służących poprawie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz finansowania budowy, przebudowy remontu, utrzymania i ochrony tej infrastruktury

Niezależnie od obowiązku opracowywania projektów rozwoju sieci drogowej, do zadań jednostki zarządzającej drogami należy bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych), a następnie weryfikowanie tych planów i przekazywanie ich, niezwłocznie po sporządzeniu, do wspomnianych organów (art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Niewykonywanie tego zadania lub jego nieprawidłowa realizacja mogą powodować, że w planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie zostaną przeznaczone pod przyszłą budowę dróg pasy terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Plany finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych) tworzone są w celu zapewnienia źródeł finansowania zadań uwzględnionych w planach rozwoju sieci drogowej. Komórki organizacyjne jednostek zarządzających drogami przygotowujące plany rozwoju sieci drogowej oraz projekty finansowania tej infrastruktury, współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego przy opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Spośród 20 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, w 11 (55%) przypadkach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykonywaniu obowiązków określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Nieopracowywanie kluczowych dokumentów planistycznych w postaci projektów *Planu rozwoju sieci drogowej* oraz *Planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg* pozbawiało te jednostki możliwości systemowego i kompleksowego określania kierunków rozwoju i utrzymania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w stanie gwarantującym poprawę bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu drogowego.

Należy podkreślić, że z dziewięciu jednostek posiadających Plany rozwoju sieci drogowej, zaledwie w pięciu przypadkach zostały one aktualizowane oraz niezwłocznie po opracowaniu przekazywane do organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stosownie do wymagań określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

- Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku od kwietnia 2011 r. nie weryfikował „Planu Rozwoju Sieci Drogowej Miasta Gdańska na lata 2011–2016” oraz nie informował o ww. weryfikacjach organu właściwego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Dyrektor ZDiZ wyjaśnił: „Obecnie obowiązujący dokument pn. „Plan rozwoju sieci drogowej na lata 2011–2016” określający zasadnicze kierunki rozwoju układu drogowego miasta i stanowiący podstawę koordynacji zamierzeń projektowo inwestycyjnych miasta nie uległ merytorycznym zmianom i obowiązuje nadal do 2016 roku. W najbliższym czasie zakłada się opracowanie kolejnej edycji ww. Planu (...) na następny horyzont czasowy z uwzględnieniem ustaleń aktualnie opracowywanego przez Biuro Rozwoju Gdańska „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańska”.

Siedem z 11 jednostek zarządzających drogami, które nie opracowały dokumentacji planistycznej stosownie do wymagań określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, dysponowało wprowadzającymi uwzględniającymi w różnej formie projekcję rozwoju sieci drogowej oraz źródła finansowania tych inwestycji, tym niemniej opracowania te – pełniące rolę planów rozwoju – nie spełniały wszystkich wymagań przewidzianych przepisami ustawy o drogach publicznych dla tych dokumentów. Przede wszystkim, nie były okresowo uaktualniane i przekazywane w trybie art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego.

- Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie nie sporządzał projektów planów rozwoju sieci drogowej. Opracowane przez Wydział Rozwoju Miasta UM Olsztyna dokumenty „Zintegrowany Program Rozwoju Przestrzennego Śródmieścia Olsztyna lata 2012–2015” oraz „Studium komunikacyjne obszaru śródmieścia Olsztyna” nie obejmowały terenu całego miasta. Dyrektor ZDZiT wyjaśnił, że plany rozwoju sieci drogowej realizowane są na poszczególnych obszarach stosownie do przygotowywanych przez Wydział Rozwoju Miasta planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy nie nakazują, aby plany te obejmowały kompleksowo jednym dokumentem cały obszar podlegający danemu zarządcy drogi lub aby były sporządzone w jednym czasie oraz nie określają terminów sporządzania tych planów, jak również sposobu ich weryfikacji.
- Miejski Zarząd Dróg w Opolu nie opracowywał projektów Planów rozwoju sieci drogowej. Zarząd dysponował natomiast dwoma dokumentami opracowanymi przez firmę zewnętrzną pn. Program rozwoju zintegrowanego systemu transportu miejskiego w Opolu – zarządzanie ruchliwością i Studium komunikacyjne Aglomeracji Opolskiej – Plan Rozwoju Systemu Komunikacyjnego, które zawierały elementy projektów Planów rozwoju sieci drogowej. Dokumenty te nie były weryfikowane, a ponadto nie zostały zaakceptowane przez Radę Miasta Opola lub Prezydenta Miasta Opola.

Niesporządzenie planów powodowało, że zarządcy dróg nie byli w stanie wywiązać się z ustawowego obowiązku – określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych – tj. ich okresowej weryfikacji oraz niezwłocznego przekazywania do wiadomości organom właściwym w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, nie było możliwości korzystania z tego rodzaju dokumentów w procesie ustalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W świetle ustaleń kontroli brak realizacji tego obowiązku przez zarządców dróg może powodować, że w planach zagospodarowania przestrzennego nie zostaną przeznaczone pod budowę dróg tereny o szerokości umożliwiającej ochronę niechronionych użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

Wskutek braku planów rozwoju sieci dróg nie identyfikowano działań zmierzających do zapewnienia należytego stanu technicznego dróg, w tym infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, co miało wpływ na niezapobieganie uszkodzeniom tej infrastruktury oraz niezapewnienie bezpiecznych warunków ruchu dla tych uczestników ruchu drogowego.

W sytuacji braku planów, realizacja zadań związanych z rozwojem infrastruktury drogowej miała charakter doraźnego reagowania na zaistniałe problemy, nie zaś perspektywicznego, usystematyzowanego i spójnego gospodarowania siecią drogową.

Zarządcy, którzy nie sporządzali *Planów rozwoju sieci dróg*, nie opracowali również *Planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony drogowych obiektów inżynierskich*. Zaniechanie realizacji tego obowiązku (wynikającego z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych) skutkowało brakiem pełnej wiedzy odnośnie skali potrzeb w wymiarze finansowym na budowę, przebudowę, remonty, utrzymanie i ochronę dróg, w tym na infrastrukturę przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów oraz brakiem harmonogramu realizacji zadań w tym zakresie.

Zarządcy powszechnie uznawali, że wystarczającym działaniem jest planowanie środków na drogi w corocznie uchwalanych budżetach jednostek samorządowych. Wyjaśniano, że planowana budowa dróg wynika z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz Wieloletniego Planu Inwestycyjnego samorządów.

NIK wskazuje, że informacje zamieszczone w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym (ustalającym również zadania drogowe), wynikającym z Wieloletniej Prognozy Finansowej, nie stanowią realizacji obowiązku, o którym mowa w przepisie art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Wynika to głównie z różnej funkcji tych dokumentów. Wieloletnia Prognoza Finansowa jest instrumentem przede wszystkim racjonalizującym gospodarkę finansową, a określony w art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych Plan rozwoju sieci drogowej ma służyć przeznaczaniu w planach zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odpowiedniego pasa terenu pod przyszłe budowy dróg. Ponadto należy podkreślić, że sporządzane przez samorządy plany finansowe w dotychczasowym kształcie, jakkolwiek dotyczyły finansowania wymienionych zadań, to jednak w ocenie NIK nie realizowały w wystarczającym stopniu tego obowiązku, bowiem nie uwzględniały potrzeb utrzymywania tej infrastruktury drogowej w odpowiednim stanie technicznym, a ponadto nie zabezpieczały wieloletniego racjonalnego gospodarowania siecią drogową.

Przyczyną nieprawidłowości w przygotowywaniu przez zarządców dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju i finansowania sieci dróg były także nieprecyzyjne przepisy prawne. Ustawodawca w art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie określił w jakiej formie powinny być opracowywane plany rozwoju sieci drogowej i jaki zakres spraw powinny regulować. W związku z powyższym, poszczególni zarządcy sami interpretowali wspomniane uregulowania i w ramach swoich kompetencji opracowywali pod różnymi nazwami i o różnym zakresie szczegółowości koncepcje i plany, które uznawali jako plany rozwoju sieci drogowej i na podstawie których procedowali.

Zmiany w zakresie długości²¹ i ilości²² infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów

Wyniki kontroli wskazują, że w okresie 2011–2015 (I półrocze) na sieci dróg administrowanych przez skontrolowane jednostki zarządzające drogami nie zmieniła się w zasadniczy sposób zarówno długość, jak i ilość infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów.

²¹ Infrastruktura liniowa: drogi rowerowe, pasy ruchu dla rowerów, jezdnie, chodniki, pobocza.

²² Infrastruktura punktowa: śluzy rowerowe, przejazdy dla rowerzystów, przejścia dla pieszych, kładki i tunele dla pieszych, wyspy azylu, sygnalizacja świetlna.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach nie uległ zmianie bądź odnotowano jedynie niewielki przyrost infrastruktury liniowej (dotyczyło to długości takich elementów infrastruktury jak: drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów, chodniki i pobocza). Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do infrastruktury punktowej w postaci liczby przejazdów dla rowerzystów, przejść dla pieszych, szlaków rowerowych, kładek i tuneli dla pieszych i rowerzystów, wysp azylu dla pieszych oraz sygnalizacji świetlnej. Niewielki stopień pokrycia sieci drogowej infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy poprzez wyznaczenie dróg lub pasów ruchu dla rowerów, a także znikoma skala stwierdzonych zmian w odniesieniu do pozostałej infrastruktury pieszko-rowerowej to uwarunkowania, które – w ocenie NIK – nie miały wpływu na realny wzrost bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

- *Na sieci dróg krajowych (z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad oraz stref uspokojonego ruchu) zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, łączna długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (z drogami oraz pasami ruchu dla rowerów) wzrosła od 2011 r. o 5,8 km (o 7%) i wyniosła 85,5 km – wg stanu na koniec I półrocza 2015 r. Oznacza to, że kluczowa dla poprawy bezpieczeństwa rowerzystów organizacja ruchu, polegająca na separacji ruchu rowerowego od samochodowego zapewniona została zaledwie na 4% sieci drogowej. Na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Olsztynie długość infrastruktury separującej zwiększyła się natomiast o 9,1 km (o 19%) i wyniosła 56,6 km, jednakże w relacji do łącznej długości zarządzanej sieci jej udział wyniósł tylko 5%. W ciągach dróg krajowych administrowanych przez wskazane wyżej oddziały GDDKiA długość chodników wzrosła odpowiednio o 4,5% i 1,3%, długość poboczy zmniejszyła się o 1,3% i 4,8%, liczba przejazdów dla rowerzystów i przejść dla pieszych wzrosła o 1% i 2,8%, liczba kładek i tuneli dla pieszych i rowerzystów nie zmieniła się i wynosiła odpowiednio 26 i 20 szt., liczba wysp azylu dla pieszych wzrosła o 2,8% i 7,9%, a liczba sygnalizacji świetlnej na drogach krajowych województwa mazowieckiego wzrosła o 9,5%, natomiast na drogach krajowych w województwie warmińsko-mazurskim zmniejszyła się o 6,7%.*
- *Na sieci dróg miejskich administrowanych przez sześć skontrolowanych zarządów dróg²³ długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (z drogami oraz pasami ruchu dla rowerów) wzrosła w okresie 2011–2015 (I półrocze) w: Gdańsku o 29,2 km (27,3%) i wyniosła 136 km; Warszawie o 47 km (24,9%) i wyniosła 236 km; Białymstoku o 28 km (48,3%) i wyniosła 86 km; Katowicach o 12,2 km (51,3%) i wyniosła 36 km; Olsztynie o 14,8 km (121%) i wyniosła 21,5 km oraz Opolu o 13,7 km (54,4%) i wyniosła 38,9 km. W relacji do łącznej długości zarządzanej sieci dróg miejskich (bez stref uspokojonego ruchu), udział odcinków dróg z infrastrukturą separującą ruch rowerowy i samochodowy kształtował się od 6,3% w Olsztynie do 30% w Warszawie²⁴.*
- *Na sieci dróg wojewódzkich administrowanych przez pięć skontrolowanych zarządów dróg²⁵ długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (z drogami oraz pasami ruchu dla rowerów) wzrosła w okresie 2011–2015 (I półrocze) na terenie województw: pomorskiego o 2,4 km w porównaniu z 2014 r.²⁶ i wyniosła 107,7 km; mazowieckiego o 19 km (21,8%) i wyniosła 106,1 km; podlaskiego o 56,6 km (335,4%) i wyniosła 69,6 km; śląskiego o 1,7 km (3,5%) i wyniosła 50,9 km; oraz opolskiego o 2,4 km (10,1%) i wyniosła 26,1 km. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie nie dysponował danymi dotyczącymi łącznej długości sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy. W relacji do łącznej długości zarządzanej sieci dróg wojewódzkich, udział odcinków dróg z infrastrukturą separującą ruch rowerowy i samochodowy kształtował się od 2,8% na terenie województwa opolskiego do 6,2% na terenie województwa pomorskiego²⁷.*

²³ Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, Urząd Miejski w Białymstoku, Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach, Zarząd Dróg Zieleni i Transportu w Olsztynie, Miejski Zarząd Dróg w Opolu.

²⁴ Na skontrolowanej sieci dróg miejskich wskaźnik ten wynosił: 24,3% w Gdańsku; 30% w Warszawie; 20,4% w Białymstoku; 6,5% w Katowicach; 6,3% w Olsztynie oraz 14,6% w Opolu.

²⁵ Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu.

²⁶ Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku nie posiadał danych z lat 2011–2013 dotyczących długości dróg dla rowerów na zarządzanej sieci.

²⁷ Na skontrolowanej sieci dróg wojewódzkich wskaźnik ten wynosił: 6,2% na terenie województwa pomorskiego; 3,8% na terenie województwa mazowieckiego; 5,9% na terenie województwa podlaskiego; 4,2% na terenie województwa śląskiego oraz 2,8% na terenie województwa opolskiego.

- Na sieci dróg powiatowych administrowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy nie uległa zmianie w porównaniu z 2014 r. i wynosiła 2,5 km²⁸, natomiast w przypadku sieci dróg powiatowych na terenie powiatu częstochowskiego²⁹ infrastruktura separująca nie występowała. W przypadku pozostałych czterech skontrolowanych zarządów dróg³⁰ długość sieci drogowej z infrastrukturą separującą ruch samochodowy i rowerowy (z drogami oraz pasami ruchu dla rowerów) wzrosła w okresie 2011–2015 (I półrocze) na terenie powiatów: sochaczewskiego o 0,9 km (18%) i wyniosła 5,9 km; wysokomazowieckiego o 0,8 km (400%) i wyniosła 1 km; ostródzkiego o 0,6 km (18,8%) i wyniosła 3,8 km; oraz nyskiego o 3 km (20,7%) i wyniosła 17,5 km. W relacji do łącznej długości zarządzanej sieci dróg powiatowych, udział odcinków dróg z infrastrukturą separującą ruch rowerowy i samochodowy kształtował się od 0% na terenie powiatu częstochowskiego do 2,9% na terenie powiatu nyskiego³¹.

Określanie potrzeb finansowych w zakresie utrzymania, remontów i rozwoju infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz sporządzanie i realizacja rocznych planów finansowych

Niezależnie od obowiązku opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, wynikającego z art. 20 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, do zadań jednostek zarządzających drogami należy również przygotowywanie rocznych planów rzeczowo-finansowych w zakresie budowy, przebudowy, remontu i bieżącego utrzymania infrastruktury drogowej, w tym w odniesieniu do infrastruktury dla pieszych i rowerzystów.

O ile jednostki zarządzające drogami rzetelnie ustalały potrzeby finansowe w rozbiciu na utrzymanie, remonty i rozwój infrastruktury drogowej ogółem oraz sporządzały roczne plany finansowe w tym zakresie, to w odniesieniu do infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów w 13 zarządach dróg (65% poddanych kontroli) nie prowadzono odrębnej ewidencji potrzeb i planu wydatków bądź dane w ewidencji były niekompletne.

Identyfikowanie poziomu potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów ogółem oraz w rozbiciu na bieżące utrzymanie, remonty i nakłady inwestycyjne, a następnie opracowanie na tej podstawie rocznych planów finansowych w tym zakresie powinno być – zdaniem NIK – podstawowym narzędziem mającym na celu prawidłowe utrzymanie, programowanie i rozwój tej infrastruktury i – w efekcie – powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

- W GDDKiA Oddziały w Warszawie i Olsztynie nie zostały określone roczne potrzeby w zakresie bieżącego utrzymania i remontów infrastruktury pieszo-rowerowej.

Do najczęściej podawanych przyczyn braku gromadzenia i wyodrębniania ww. danych należały: niedostosowanie systemów księgowych do ewidencjonowania wydatków na finansowanie infrastruktury drogowej dla pieszych i rowerzystów, trudności z wyodrębnieniem kwotowym potrzeb i kosztów z zadań dotyczących kompleksowej budowy lub przebudowy dróg, a także nieopracowywanie odrębnych analiz pod kątem określenia potrzeb na finansowanie infrastruktury drogowej przeznaczonej wyłącznie dla pieszych i rowerzystów.

²⁸ Zarząd nie posiadał danych z lat 2011–2013 dotyczących długości dróg oraz pasów ruchu dla rowerów na zarządzanej sieci dróg powiatowych.

²⁹ Zarządzanych przez Powiatowy Zarząd Dróg w Częstochowie.

³⁰ Powiatowy Zarząd Dróg w Sochaczewie, Zarząd Dróg Powiatowych w Wysokim Mazowieckiem, Zarząd Dróg Powiatowych w Ostródzie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie.

³¹ Na skontrolowanej sieci dróg powiatowych wskaźnik ten wynosił: 0,9% na terenie powiatu nowodworskiego; 2,2% na terenie powiatu sochaczewskiego; 0,2% na terenie powiatu wysokomazowieckiego; 0% na terenie powiatu częstochowskiego; 0,5% na terenie powiatu ostródzkiego oraz 2,9% na terenie powiatu nyskiego.

Ustalenia kontroli wskazują na niski stopień zaspakajania zidentyfikowanych i zgłaszanych potrzeb na utrzymanie i rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej w opracowywanych przez zarządy dróg rocznych planach finansowych. W siedmiu zarządach dróg (35% poddanych kontroli), gdzie poprawnie zidentyfikowano potrzeby w wymiarze finansowym i corocznie sporządzono plany wydatków ogółem oraz w rozbiciu na bieżące utrzymanie i wydatki majątkowe, wysokość zaplanowanych wydatków była na ogół kilka, a w skrajnych przypadkach nawet kilkanaście razy mniejsza od zgłaszanych potrzeb. Stwierdzono przy tym jednak, że wykorzystanie zaplanowanych środków kształtowało się na relatywnie niskim poziomie.

- W ZDP w Ostródzie wysokość środków zaplanowanych na finansowanie infrastruktury pieszo-rowerowej w latach 2013–2015 (I półrocze) wyniosła 960,6 tys. zł, co stanowiło zaledwie 9% zidentyfikowanych potrzeb w tym okresie. Wykorzystanie zabezpieczonych środków kształtowało się na poziomie 43%.

Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg i jej aktualizacja

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych tym drogom określa rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg (wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy o drogach publicznych).

Nieprawidłowości w zakresie sporządzenia, prowadzenia lub aktualizacji dokumentacji ewidencyjnej infrastruktury drogowej miały zróżnicowany charakter i stwierdzono je w siedmiu zarządach dróg (35% skontrolowanych jednostek). W jednostkach tych ewidencja dróg prowadzona była nierzetelnie i sprzecznie z przepisami rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg. Braki w ewidencji dróg pozbawiały zarządy dróg wiedzy o podstawowych parametrach techniczno-eksploatacyjnych infrastruktury drogowej, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, co mogło stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa tych uczestników ruchu drogowego. Podstawowymi przyczynami tych nieprawidłowości była niewłaściwa organizacja pracy i ograniczenia budżetowe.

- W ZDW w Katowicach książki dróg nie zawierały wszystkich wymaganych danych, których zakres wynikał z obowiązującego, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg wzoru, określonego w załączniku nr 1. Nie ujmowano w nich informacji: w tabeli nr 1 każdej z książek dróg „Osoba upoważniona do dokonywania wpisów”, podano tylko nazwiska trzech osób upoważnionych do dokonywania wpisów w książkach dróg, nie określając natomiast ich imion i okresów ważności upoważnień oraz w tabeli nr 5 „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi” w żadnej z 10 zbadanych książek dróg nie ujęto informacji o przeprowadzonych za 2013 r. kontrolach rocznych, a w siedmiu książkach informacji o przeprowadzonych w 2011 roku kontrolach pięcioletnich. Stwierdzone nieprawidłowości spowodowane były niedopełnieniem czynności służbowych przez pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie książek dróg.

Skutkiem niewprowadzania na bieżąco zmian w mapach techniczno-eksploatacyjnych sieci drogowej była ich dezaktualizacja, powodująca z kolei ograniczoną przydatność dla zarządców i użytkowników dróg. Mapy te nie odzwierciedlały bowiem wprowadzonych zmian technicznych i organizacyjnych wpływających na warunki korzystania z poszczególnych dróg. Konsekwencją powyższych nieprawidłowości była także rozbieżność naniesionych na mapach (przy pomocy symboli) parametrów technicznych infrastruktury drogowej z zapisami innych dokumentów ewidencyjnych, w szczególności z książkami dróg. Braki dokumentacji ewidencyjnej bądź nierzetelne jej prowadzenie, zwłaszcza jeśli chodzi o jej aktualizację, ograniczały zarządom możliwość efektywnego wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego utrzymania infrastruktury pieszo-rowerowej w należyтым stanie technicznym (stosownie do przepisów art. 61 Prawa budowlanego).

Okresowe kontrole stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla ruchu pieszych i rowerzystów

Nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego dróg stwierdzono w 17 jednostkach zarządzających drogami (85% skontrolowanych podmiotów). Polegały one na niewypełnianiu, bądź nierzetelnym wykonywaniu obowiązków wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, a także z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych.

W dwóch jednostkach ujawniono przypadki wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego infrastruktury drogowej przez osoby nieposiadające uprawnień do tego typu czynności, w jednej – upoważniono do tych czynności osoby niebędące pracownikami zarządu, a na sieci dróg powiatu nowodworskiego w ogóle kontrole takie nie miały miejsca. W konsekwencji braku dokumentacji kontrolnej, zarządcy nie dysponowali wiarygodnymi informacjami o stanie technicznym zarządzanej infrastruktury, a w wyniku przeprowadzania przeglądów przez osoby nieuprawnione mogło dochodzić do nieprawidłowego oceniania stanu technicznego poszczególnych elementów infrastruktury, w tym przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów.

- W ZDW w Gdańsku czterech pracowników RDW w Sztumie wykonywało w latach 2013–2015 przeglądy okresowej kontroli stanu technicznego sieci drogowej nie posiadając uprawnień stosownych do przeprowadzenia ww. kontroli, określonych w art. 12 ust. 1 pkt 5, ust. 2 i ust. 7 ustawy Prawo budowlane oraz § 18 rozporządzenia w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Jak wyjaśnił Dyrektor ZDW, zapewniono narzędzia prawne i finansowe umożliwiające wykonywanie kontroli stanu technicznego na całej sieci dróg osobom posiadającym stosowne uprawnienia, jednakże w wyniku niedopatrzenia zadania te nie zostały zlecone podmiotowi zewnętrznemu.
- W ZDW w Opolu kontrole okresowe dróg wojewódzkich nr 409, 414 i 423 przeprowadzone zostały w dniach 20 kwietnia 2015 r., 29 kwietnia 2015 r. i 7 maja 2015 r. przez pracownika ZDW z Oddziału Terenowego w Głubczycach, który w dniach dokonania tych czynności nie był wpisany na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, tj. Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, co naruszało art. 12 ust. 1 pkt 5 i ust. 7 oraz art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Dyrektor wyjaśnił, że ww. osoba wskutek własnego niedopatrzenia wykonywała przeglądy okresowe pomimo braku uzyskania wymaganego wpisu i wystąpiła o jego aktualizację.
- W ZDP w Nowym Dworze Gdańskim w ogóle nie przeprowadzano przeglądów okresowych dróg i mostów. W latach 2013–2015 (listopad) ZDP nie przeprowadzał obowiązkowych przeglądów okresowych nw. składników infrastruktury drogowej:
 - przepusty drogowe: nie wykonywano przeglądów pięcioletnich i rocznych wszystkich 14 przepustów; ostatnie przeglądy roczne tych obiektów przeprowadzono w 2012 r.;
 - mosty: w 2014 r. nie wykonano przeglądów pięcioletnich 15 obiektów, w odniesieniu do których przeglądy takie uprzednio wykonano w 2009 r.; do końca listopada 2015 r. nie wykonano przeglądów pięcioletnich pozostałych 19 obiektów, które zostały poddane takim przeglądom w 2010 r.; w latach 2013–2014 nie przeprowadzano również rocznych obowiązkowych przeglądów zarządzanych mostów (ostatnie przeglądy roczne wszystkich obiektów przeprowadzono w 2012 r.);
 - drogi powiatowe: w latach 2013–2015 nie były przeprowadzane roczne i pięcioletnie przeglądy dróg; ostatnie obowiązkowe kontrole okresowe dróg zostały wykonane w latach 2009 r.

Przyczyną niewykonywania obowiązków związanych z okresową kontrolą zarządzanej infrastruktury drogowej był brak środków finansowych, które powinny być przekazywane na ten cel przez Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim.

Osoby wykonujące samodzielną funkcję techniczną w budownictwie bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (przeprowadzania kontroli okresowych obiektów budowlanych) podlegają karze przewidzianej w art. 91. ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do art. 95 pkt 4 tej ustawy, osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które nie spełniają

lub spełniają niedbale swoje obowiązki podlegają odpowiedzialności zawodowej. W przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynów podlegających odpowiedzialności na podstawie wskazanych przepisów, NIK skierowała odpowiednie zawiadomienia do właściwych jednostek prokuratury i organów nadzoru budowlanego.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że w 15 jednostkach (75% skontrolowanych zarządów), które przeprowadzały okresowe kontrole stanu technicznego dróg, nie zapewniono rzetelnego ich wykonywania, w tym głównie dokumentowania wyników tych kontroli. Przede wszystkim podczas przeglądów nie sprawdzano i nie odnotowywano sposobu wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, a także – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego stanu technicznego – nie formułowano zaleceń pokontrolnych, do czego zobowiązuje art. 62 ust. 1a ustawy Prawo budowlane. Brak przywołanych wyżej danych w dokumentacji kontrolnej uniemożliwiał – w ocenie NIK – rzetelną i całościową ocenę stanu technicznego sieci drogowej objętej zarządem, w tym infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Fakt niesformułowania wniosków i zaleceń z przeprowadzonych kontroli skutkowało tym, że nie określano zakresu rzeczowego robót, który winien być zrealizowany w danym roku budżetowym w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a także nie zaplanowano środków finansowych i w konsekwencji, nie zrealizowano remontów w tym zakresie. W rezultacie nierzetelnego przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego nie wykorzystywano możliwości skutecznego posługiwania się tym narzędziem. Wyniki okresowych przeglądów infrastruktury drogowej powinny bowiem służyć identyfikowaniu uszkodzeń, co umożliwia podejmowanie skutecznych i efektywnych działań doraźnych poprawiających stan techniczny, funkcjonalność, a tym samym bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego.

W związku z wyżej wskazanymi nieprawidłowościami, zarządcy infrastruktury drogowej dysponowali niepełnymi informacjami o pogarszającym się stanie technicznym infrastruktury drogowej, potrzebach i zakresach robót bieżącego utrzymania i remontów oraz o potrzebie zmian w obowiązującej organizacji ruchu.

- W MZUiM Katowice w żadnym z 20 zbadanych protokołów okresowych (rocznych) kontroli stanu technicznego sprawności i wartości użytkowych 10 dróg, sporządzonych w latach 2013–2014, nie ujęto informacji o stanie realizacji zaleceń wydanych w wyniku wcześniejszych kontroli okresowych (rocznych i pięcioletnich) przeprowadzonych w latach 2012–2013.
- W PZDW w Białymstoku protokoły z kontroli okresowych stanu technicznego dróg sporządzone w latach 2013–2015 nie zawierały danych na temat stanu technicznego ścieżek rowerowych i ciągów pieszo-rowerowych, co może świadczyć o nieprzeprowadzeniu przez PZDW kontroli w tym zakresie.

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości oraz w związku z tym, że dotychczas nie został określony przez ministra właściwego do spraw transportu sposób przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg, jak i sposób dokumentowania tych czynności, zasadnym i pomocnym narzędziem byłoby opracowanie przez jednostki zarządzające drogami systemowych rozwiązań prawno-organizacyjnych w postaci procedury postępowania dla osób dokonujących takich przeglądów. Zdaniem NIK, powszechne wprowadzenie do stosowania takich zasad powinno przyczynić się do ujednolicenia, a także terminowego i rzetelnego dokumentowania wyników okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich elementów zarządzanej infrastruktury drogowej. NIK uznaje jako dobrą praktykę opracowanie i wdrożenie przez połowę skontrolowanych podmiotów procedur w powyższym zakresie.

Skuteczność przeprowadzanych kontroli i formułowanych na jej podstawie wniosków ograniczana była również w związku z niepodejmowaniem zalecanych prac remontowych. Stwierdzono bowiem, że w 13 jednostkach zarządzających drogami (65% skontrolowanych zarządów) nie wykonywano

w pełnym zakresie remontów i prac utrzymaniowych, których konieczność wynikała z zaleceń wynikających z poprzednich przeglądów stanu technicznego infrastruktury drogowej. Naruszano w tych przypadkach art. 70 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że zarządcy obiektów budowlanych (do których zalicza się drogi) zobowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli okresowej usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Odkładanie przeprowadzania remontów miało i te negatywne skutki, że przygotowana dokumentacja projektowa remontu ulegała dezaktualizacji. Jako przyczyny tego stanu w większości jednostek wskazywano brak środków finansowych na przeprowadzenie niezbędnych remontów.

- W Oddziale GDDKiA w Warszawie stwierdzono następujące przypadki braku realizacji wniosków i zaleceń wynikających z przeprowadzonych kontroli stanu technicznego dróg:
 - w protokole z przeglądu rocznego drogi krajowej nr 61 Warszawa–Ostrołęka–Augustów przeprowadzonego w 2013 r. wskazano na konieczność wykonania warstwy ścieralnej na odcinku Różan–Ostrołęka od km 93+520 do km 112+900, gdyż jej brak powoduje kolejne zniszczenia na istniejącej warstwie wiążącej. Po przeglądach przeprowadzonych w 2014 r. i 2015 r. powtórzono ten wniosek wskazując, że brak warstwy ścieralnej powoduje kolejne zniszczenia na istniejącej warstwie wiążącej, co będzie generować większe koszty utrzymania nawierzchni w zakresie jej napraw poprzez remonty cząstkowe;
 - w protokołach z przeglądów rocznych drogi krajowej nr 62 Serock–Wyszków–Węgrów przeprowadzonych w latach 2012, 2013 i 2015 wskazywano, że w ramach poprawy bezpieczeństwa ruchu należy wybudować zatokę autobusową w miejscowości Kamieńczyk;
 - w protokole z przeglądu rocznego drogi krajowej nr 61 Warszawa–Augustów przeprowadzonego w 2013 r. zalecono wymianę barier prętowych na odcinku od km 29+780 do km 31+150. W 2014 r. w części dotyczącej realizacji zaleceń z 2013 r. stwierdzono, że planowaną wymianę barier anulowano. Jednocześnie w uwagach i zaleceniach wynikających z przeglądu wskazano, że należy wymienić bariery na tych odcinkach. W protokole z przeglądu rocznego przeprowadzonego w 2015 r. w punkcie dotyczącym realizacji zaleceń z 2014 r. stwierdzono, że ze względu na dobry stan barier zamierzenia anulowano;
 - w protokołach z przeglądu rocznego drogi krajowej nr 62 Włocławek–Łochów–Drohiczyń w latach 2013–2015 wskazano, że na odcinku od km 269+500 do km 270+700 (tj. 1200 m.) przebiegającym przez m. Kamionna brak jest ciągów pieszych, brak widoczności – trzy zakręty, duża liczba wypadków z udziałem pieszych;
 - w protokołach z przeglądu rocznego drogi krajowej nr 17 Warszawa–Lublin, w latach 2013–2015 wskazano, że oświetlenie ronda w Kołbieli jest wyłączone, w wyniku czego nasilają się kradzieże elementów oświetlenia. W każdym protokole znajdowało się stwierdzenie, że „ze względu na podział kompetencji w utrzymaniu i ponoszeniu kosztów oświetlenia dróg, pomimo wielu działań mających na celu przejęcie przez samorządy kosztów oświetlenia dróg oświetlenie od 1 lipca 2010 r. zostało wyłączone na wszystkich punktach świetlnych finansowanych przez GDDKiA zgodnie z zaleceniem Oddziału i do chwili obecnej nie funkcjonuje”.

Stan techniczny i parametry techniczne infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów

Przepisy art. 20 pkt 4 i 11 ustawy o drogach publicznych zobowiązują zarządcę drogi do utrzymywania poszczególnych elementów infrastruktury drogowej oraz do wykonywania robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających. Z kolei przepisy art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane zobowiązują zarządców (właścicieli) do utrzymywania obiektów w należyтым stanie technicznym i estetycznym oraz niedopuszczania do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Ponadto, ustawa Prawo budowlane w art. 70 ust. 1 zobowiązuje właściciela obiektów budowlanych do wykonania, po przeprowadzonej kontroli okresowej, napraw stwierdzonych uszkodzeń, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, a w szczególności katastrofę budowlaną.

Wyniki kontroli wskazują, że wyżej przywołane przepisy były nagminnie naruszane. Nieprawidłowości w zakresie nieodpowiedniego stanu utrzymania infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom stwierdzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach zarządzających drogami. Ujawnione uszkodzenia miały wprawdzie zróżnicowany charakter, tym niemniej występowały powszechnie i w każdym przypadku powodowały obniżenie poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. W skrajnym przypadku, podczas oględzin w MZUiM w Katowicach ujawnione zostały uszkodzenia chodnika, które stwarzały bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych. Kontrolerzy NIK w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu poinformowali – w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK – o zaistniałym zagrożeniu kierownika kontrolowanej jednostki.

Ustalono, że 65% zarządców, którzy wykonywali okresowe kontrole stanu technicznego dróg nie wykorzystywało ich wyników do podejmowania działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uszkodzeń i usterek. Przyczyniało się to do pogorszenia stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. Bezpieczeństwo tych uczestników ruchu drogowego było obniżone przede wszystkim ze względu na uszkodzenia, ubytki i nierówności chodników, krawężników oraz nawierzchni jezdni i dróg rowerowych, vegetację roślinności ograniczającą widoczność, a także brak lub utrzymywanie poboczy w stanie uniemożliwiającym korzystanie z nich. Najczęstszą przyczyną nieprawidłowości w utrzymaniu infrastruktury drogowej było niezapewnienie przez zarządców odpowiednich środków finansowych na wykonanie robót remontowych oraz nierzetelne wykonywanie zadań należących do jednostek zarządzających drogami.

- W Oddziale GDDKiA w Olsztynie na ośmiu odcinkach dróg (80%) poddanych oględzinom NIK stwierdzono przypadki nienależytego ich utrzymania i złego stanu technicznego infrastruktury służącej pieszym i rowerzystom. Stwierdzono ubytki w nawierzchni dróg rowerowych, niezabezpieczone odwierty w jezdni o średnicy nawet 17 cm, ubytki w nawierzchni w postaci brakujących pokryw zaworów o średnicy 15 cm, uszkodzenia oraz nierówności chodników i nawierzchni jezdni.
- W ZDiZ w Gdańsku zły stan techniczny infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów stwierdzono w ciągach 20% badanych odcinków dróg, w ZDM w Warszawie – 30%, w MZD w Opolu – 40%, a w ZDZiT w Olsztynie – 90%.
- W ZDW w Gdańsku na wszystkich badanych odcinkach dróg poza terenem zabudowanym stan utrzymania poboczy utrudniał lub uniemożliwiał poruszanie się pieszych i rowerzystów, w Mazowieckim ZDW na 30% dróg stwierdzono całkowity brak bieżącego utrzymania chodników (zalegający gruz, zapadliska, spękania, nierówności, sygnalizacja świetlna usytuowana na chodniku w połowie przejścia dla pieszych, słupy oświetleniowe posadowione pośrodku chodnika), w Podlaskim ZDW zaledwie 40% jezdni (ok. 56 km ze 139,5 km), 9,4% chodników (1,8 km z 19,1 km) i 32,9% poboczy (50 km ze 152 km) na skutek inwestycji i remontów zmienił się ze złego lub bardzo złego w 2013 roku na co najmniej zadowalający w 2015 roku, a w ZDW w Olsztynie zły stan techniczny infrastruktury dla pieszych i rowerzystów stwierdzono w ciągach 50% badanych odcinkach dróg.
- W ZDP w Nowym Dworze Gdańskim zły stan techniczny infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów stwierdzono w ciągach 52%, w PZD w Sochaczewie – 20%, w PZD w Częstochowie i Ostródzie – 60%, a w ZDP w Nysie – ponad 80% badanych odcinków dróg.

Nieprawidłowości, polegające na niedostosowaniu parametrów technicznych zarządzanej infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów do norm określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla dróg stwierdzono w 10 jednostkach zarządzających drogami, tj. w połowie skontrolowanych podmiotów. Odstępstwa te dotyczyły najczęściej: wysokości progów i uskoków na krawężnikach, chodnikach, przejściach dla pieszych, przejazdach dla rowerów i drogach rowerowych, szerokości jezdni, poboczy, chodników, wysp na przejściach dla pieszych i dróg rowerowych, a także nadania nieprawidłowej klasy drogom.

Stwierdzone nieprawidłowości miały wprowadzić incydentalny charakter, tym niemniej niedostosowanie parametrów technicznych kluczowych elementów infrastruktury służącej pieszym i rowerzystom do obowiązujących norm w każdym przypadku – w ocenie NIK – stwarza potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa tych uczestników ruchu drogowego.

- W Podlaskim ZDW w Białymstoku w ciągach 60% odcinków dróg poddanych oględzinom część elementów infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów nie spełniała wymogów technicznym wynikającym z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg. I tak np.:
 - na 12 przejściach dla pieszych (w Sejnach, Knyszynie i Hajnówce) wysokość krawężnika wynosiła od 4 do 18 cm. Ponadto w pobliżu dwóch przejść dla pieszych (w Dubinach i Hajnówce) znajdowały się niewyregulowane studzienki komunikacyjne, które wystawały 3,5 cm ponad nawierzchnię, zaś na jednym przejściu dla pieszych (w Hajnówce) wypust deszczowy wystawał 3 cm ponad nawierzchnię. Zgodnie z § 45 ust. 10 ww. rozporządzenia, dopuszcza się na chodniku progi inne niż stopnie schodów, jeśli ich wysokość nie jest większa niż 2 cm.
 - na wybudowanej w 2014 roku drodze rowerowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 653, na przejeździe przez drogę powiatową nr 1173B uskok na krawężniku wynosił 3,5 cm, podczas gdy zgodnie z § 48 ust. 1 ww. rozporządzenia wysokość progów i uskoków drodze rowerowej nie powinna przekraczać 1 cm.
 - na DW 678, przy przystanku autobusowym, na drodze rowerowej ustawiono bariery w taki sposób, że zawężyły tę ścieżkę do 1,85 m. Dodatkowo przy barierze tej (na ścieżce) ustawiono znak A-16 „przejście dla pieszych”, który zmniejsza szerokość ścieżki o kolejne 10 cm. Ścieżka w tej lokalizacji nie spełniała wymogów § 47 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia, w myśl którego powinna mieć szerokość co najmniej 2 m.
 - na skrzyżowaniu DW 678 z ul. Baczyńskiego ekran akustyczny oraz słup elektryczny zawężyły chodnik do 45 cm. Ponadto balustrady na łukach skrzyżowania wchodziły w skrajnię jezdni (część bramek była uszkodzona – przechylona).
 - na DW 689 w Hajnówce w skrajni drogi znajdowały się liczne drzewa, utrudniające widoczność znaków oraz widoczność na przejściach dla pieszych.
 - szerokość drogi wojewódzkiej nr 689 na odcinku Hajnówka–Białowieża oraz drogi wojewódzkiej nr 690 na odcinku Ciechanowiec–Ostrożany wynosi ok. 5 m, tj. przewidzianą dla dróg lokalnych lub dojazdowych (§ 15 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg).

3.3.3. Zarządzanie ruchem na drogach publicznych

Na zarządzanie ruchem, zgodnie z wydanym na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem na drogach, składają się następujące czynności techniczno-organizacyjne: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, ich realizacja oraz nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z założeniami. Natomiast zarząd drogi z zakresu inżynierii ruchu drogowego realizuje zadania techniczne, polegające na rozmieszczaniu i utrzymaniu oznakowania.

Przekazywanie zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg

Spośród 20 skontrolowanych jednostek, które na podstawie art. 10 ust. 3–6 ustawy Prawo o ruchu drogowym powinny realizować zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, w czterech z nich³² (w 20%) w sposób bezprawny przekazano obowiązki w tym zakresie do realizacji powołanym budżetowym jednostkom organizacyjnym (zarządom dróg).

- W UM w Gdańsku oraz w UM Olsztyna, wbrew przepisowi art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, prezydenci miast przekazali kompetencje organu zarządzającego ruchem (którym w mieście na prawach powiatu jest prezydent miasta) dyrektorom i zastępcom dyrektorów powołanych zarządów dróg miejskich (budżetowe jednostki organizacyjne urzędów miejskich). Natomiast Rada Miasta Olsztyna przekazała zarządowi dróg miejskich realizację zadań związanych z zarządzaniem ruchem.

³² UM w Gdańsku, UM Olsztyna, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Starostwo Powiatowe w Ostródzie.

W ocenie NIK, Rada Miasta Olsztyna nie mogła przekazać kompetencji organu zarządzającego ruchem na drogach publicznych w Olsztynie, gdyż nie posiadała takich kompetencji. Zgodnie z art. 10 ust. 6 Prawo o ruchu drogowym, wyłączne kompetencje w tym zakresie posiada prezydent miasta. NIK stwierdza ponadto, że cele i zadania zarządu drogi określa się w statucie i muszą one wynikać z norm kompetencyjnych. Dopuszczają one wprowadzenie podejmowanie i wykonywanie niektórych działań organizacyjno-technicznych w zakresie zarządzania ruchem, polegających na przykład na: sporządzaniu projektów organizacji ruchu, przedstawieniu ich do załatwienia organowi zarządzającemu ruchem oraz ich opiniowaniu (jeśli nie jest on jednostką składającą projekt), wprowadzaniu tymczasowych ograniczeń ruchu (np. w przypadku wystąpienia zdarzeń powodujących zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego), wdrażaniu zatwierdzonych projektów oraz dokonywaniu wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków. Przepisy te nie umożliwiają jednakże wykonywania przez zarządy dróg zadań organu zarządzającego ruchem, wyszczególnionych w § 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Organem zarządzającym ruchem, zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym jest prezydent miasta, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu miasta (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³³). Prezydent może zatem udzielić upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej innym osobom pod warunkiem, że są pracownikami urzędu miasta, a nie odrębnymi jednostkami organizacyjnymi.

Analogiczne nieprawidłowości związane z bezprawnym przekazaniem zarządom dróg, zadań należących do wyłącznych kompetencji organów zarządzających ruchem dotyczyły także dróg wojewódzkich na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz powiatowych na terenie powiatu ostródzkiego.

Przekazywanie z naruszeniem prawa zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg utrudniało ustalenie odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem, a tym samym za stan bezpieczeństwa uczestników ruchu, w tym pieszych i rowerzystów. W wyniku tych decyzji w poważnym stopniu ograniczony został nadzór nad realizacją przez zarządy dróg zadań w zakresie inżynierii ruchu. Jednostki odpowiedzialne za zarządzanie drogami uzyskały dodatkowe 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.

Organizacja pracy w jednostkach wykonujących zadania organów zarządzających ruchem

Nierzetelną realizację podstawowych obowiązków z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych, bądź niewykonywanie tych zadań stwierdzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach. Powszechną przyczyną nieprawidłowości było niedostosowanie stanu zatrudnienia w komórkach wyznaczonych do wykonywania czynności dotyczących zarządzania ruchem do zakresu realizowanych zadań, niskie kwalifikacje zawodowe wynikające z braku właściwego wykształcenia lub udziału w stosownych kursach lub szkoleniach, a także ograniczenia budżetowe.

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

W konsekwencji, ze względu na niedostateczne przygotowanie organizacyjne jednostek zarządzających ruchem i ograniczone możliwości finansowe, na kontrolowanej sieci dróg nie realizowano najistotniejszych czynności należących do organów zarządzających ruchem, które mają kluczowe znaczenie dla brd, w tym jego niechronionych uczestników bądź wykonywano je nieprawidłowo. Do przedmiotowych zadań zaliczyć należy nie tylko wdrożenie organizacji ruchu na całej sieci dróg objętej zarządzaniem ruchem, ocenianie prawidłowości proponowanych rozwiązań w przedkładanych projektach, sporządzanie analiz istniejącej organizacji i bezpieczeństwa ruchu, opiniowanie geometrii drogi, ale przede wszystkim przeprowadzanie kontroli wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu pod kątem zgodności oznakowania z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

- W UM Warszawy bezpośrednią kontrolę wdrażania organizacji ruchu drogowego wykonywało czterech pracowników Sekcji Kontroli. Wskazany stan osobowy nie pozwolił na pełną i terminową realizację tych czynności.
- W UM Województwa Podlaskiego zadania związane z zarządzaniem ruchem przypisane zostały dwóm pracownikom, przy czym tylko jeden posiadał upoważnienie do zatwierdzania oraz opiniowania projektów organizacji ruchu w imieniu Marszałka Województwa Podlaskiego. Wskazana obsada nie pozwoliła na rzetelną realizację wszystkich zadań z zakresu zarządzania ruchem.
- W SP w Nowym Dworze Gdańskim w komórce wyznaczonej do wykonywania zadań w zakresie zarządzania ruchem w latach 2013–2014 zatrudniona była jedna osoba. W roku 2015 zadania te wykonywało dwóch pracowników. Osoby te nie posiadały zarówno wykształcenia wyższego w zakresie inżynierii ruchu drogowego, jak również nie brały udziału w szkoleniach i kursach z tej dziedziny. Wskazana organizacja pracy wykluczała prawidłowe wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem ruchem.

Opracowywanie i zatwierdzanie projektów stałej organizacji ruchu oraz prowadzenie ewidencji w tym zakresie

Nieprawidłowości podczas opracowywania i zatwierdzania projektów stałej organizacji ruchu stwierdzono w 50% skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania organów zarządzających ruchem. Powstawały one już na etapie rozpatrywania złożonych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Ustalono bowiem, że rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty niekompletne, które nie spełniały wymagań określonych w § 5 ust. 1 oraz § 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W rezultacie tych braków, na etapie zatwierdzania organizacji ruchu nie były brane pod uwagę wymagane przepisami prawa i kluczowe z punktu widzenia brd informacje wynikające z takich załączników jak: plany orientacyjne, opisy techniczne, lokalizacja znaków i urządzeń sygnalizacyjnych, parametry i geometria drogi, opisy ruchu, a nawet opinie policji i zarządów dróg. Do nielicznych należały sytuacje, w których zgodnie z obowiązkiem określonym w § 8 ww. rozporządzenia projekty niekompletne odsyłało w celu wprowadzenia uzupełnień lub odrzucano z uwagi na występowanie określonych w tym przepisie okoliczności.

Przypadki zatwierdzania niekompletnych projektów organizacji ruchu spowodowane były nie tylko względami kadrowymi. Przesłanką, która również w istotnym zakresie przyczyniła się do wskazanych wyżej błędów było nieopracowanie w większości skontrolowanych jednostek (70%) procedur, które w jasny i szczegółowy sposób regulowałyby skomplikowany proces rozpatrywania i zatwierdzania tej dokumentacji. W ocenie NIK, powszechne wdrożenie takich zasad w jednostkach zarządzających ruchem usprawniłoby wykonywanie rzetelnego nadzoru nad tym procesem, a ponadto uporządkowałoby działania w tej kwestii.

- W UM w Gdańsku wszystkie zbadane przedstawiane do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu (138 szt.) nie zawierały opinii Komendanta Miejskiego Policji, o której mowa w § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania w ZDiZ poinformował, że ustali z Komendą Miejską Policji sposób przekazywania informacji o planowanych zmianach w organizacji ruchu drogowego. Ponadto, w większości zbadanych projektów stwierdzono niekompletność w zakresie skali planu orientacyjnego, lokalizacji znaków i urządzeń sygnalizacyjnych na planach sytuacyjnych, parametrów i geometrii drogi na planach sytuacyjnych, programu sygnalizacyjnego i obliczeń przepustowości drogi (w przypadku projektów zawierających sygnalizację świetlną), zasad dokonywania zmian oraz sposobu ich rejestracji (w przypadku projektów zawierających znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści), opisu ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu. Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania w ZDiZ nie wskazał przyczyn braków w dokumentacji.
- W UM Województwa Podlaskiego do 18% zbadanych projektów nie były dołączone opinie Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, 27% zatwierdzonych projektów nie zawierało planów orientacyjnych, natomiast w UM Województwa Śląskiego niekompletność stwierdzono w 31% zbadanych zatwierdzonych dokumentacji.
- W SP w Wysokiem Mazowieckiem w przypadku 40% zbadanych zatwierdzonych organizacji ruchu stwierdzono niekompletność w dokumentacji, a w SP w Nowym Dworze Mazowieckim nieprawidłowości ujawniono we wszystkich zbadanych dokumentacjach. Braki dotyczyły skali na planach orientacyjnych i podpisu wykonawcy projektu, w opisie technicznym – opisu ruchu, a także opinii właściwego komendanta Policji.

Niska jakość przedkładanych organom zarządzającym ruchem projektów, a także błędy w procesie ich rozpatrywania i zatwierdzania przyczyniały się do powstawania nieprawidłowości stwierdzanych podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin oznakowania dróg. Ujawnione przypadki niewskazywania terminów wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu powodowały, że organizacja ruchu nie mogła być wprowadzana do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu bez wskazania konkretnych terminów wprowadzenia organizacji ruchu uniemożliwiało również prowadzenie rzetelnej i terminowej kontroli prawidłowości wprowadzania organizacji ruchu.

Nieprawidłowości polegające na prowadzeniu ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu sprzecznie z postanowieniami § 9 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, ujawnione zostały w dziewięciu jednostkach zarządzających ruchem (45% skontrolowanych podmiotów).

- W UM w Białymstoku w ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu nie wskazywano: informacji o podmiocie składającym projekt organizacji ruchu (w przypadku projektów stałej organizacji ruchu), terminu w którym powinna zostać wprowadzona organizacja ruchu (w przypadku projektów czasowej organizacji ruchu), rzeczywistego terminu wprowadzania nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (w przypadku projektów stałej i czasowej organizacji ruchu), informacji nt. przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu (w przypadku projektów czasowej organizacji ruchu), tj. elementów określonych w § 9 ust. 2 pkt 3 i 6–8 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Nie w każdym też przypadku wskazywano również termin zatwierdzenia projektu organizacji ruchu, wbrew § 9 ust. 2 pkt 5 ww. rozporządzenia.
- W SP w Ostródzie ewidencja nie obejmowała we wszystkich zbadanych pozycjach przynajmniej jednego z następujących elementów określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem: kolejnego numeru projektu (jeden przypadek), numeru drogi i jej kilometrażu lub nazwy ulicy (50 przypadków), jednostki składającej projekt organizacji ruchu (jeden przypadek), charakteru organizacji ruchu (stała czy czasowa) – w 58 przypadkach, daty zatwierdzenia projektu (w sześciu przypadkach), terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (54 przypadki), rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (34 przypadki) i przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu (34 przypadki). Ponadto w 64 przypadkach wpisano pod daną pozycją zatwierdzonej organizacji ruchu jedną datę, co uniemożliwiało określenie terminów określonych w § 9 ust. 2 pkt 6–8 ww. rozporządzenia.

Wskazane wyżej liczne przypadki prowadzenia ewidencji bez odnotowania terminów, w których powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu utrudniały, a w skrajnych przypadkach nawet uniemożliwiały realizację rzetelnego nadzoru nad zmianami organizacji ruchu na sieci dróg objętej

zarządzaniem ruchem. W wyniku niekompletności danych ewidencyjnych ograniczone były również możliwości rzetelnego monitorowania stanu oznakowania dróg oraz realizacji obowiązku, jaki wynika z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, tj. informowania właściwego zarządcy drogi o utracie ważności organizacji ruchu.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem³⁴, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem, a zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi, stanowi integralną część dokumentacji budowy. Spośród 20 skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem, tylko na obszarze działania czterech (20%) organizacja ruchu na wszystkich drogach została wdrożona na podstawie projektów organizacji ruchu, zatwierdzonych w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Miało to miejsce na całej skontrolowanej sieci dróg krajowych na terenie województw mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego, zarządzanych przez Oddziały GDDKiA w Warszawie i Olsztynie. Pozostali zarządcy ruchem dysponowali zatwierdzoną organizacją ruchu tylko dla części odcinków dróg, przy czym najmniejsze pokrycie dotyczyło dróg gminnych. W zdecydowanej większości skontrolowane podmioty nie dysponowały precyzyjną wiedzą dotyczącą długości zarządzanej sieci bez zatwierdzonej organizacji ruchu. Na odcinkach tych obowiązywały zróżnicowane (jeśli chodzi o formę) plany sytuacyjne lub schematy organizacji ruchu, które w żaden sposób nie odpowiadały wymaganiom określonym w § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Ujawniono również takie odcinki dróg, dla których nie została w ogóle sporządzona dokumentacja opisująca sposób oznakowania.

- W SP w Nowym Dworze Gdańskim, w SP w Częstochowie, w UM Katowice nie dysponowano wiedzą, jaka część dróg z infrastrukturą przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów posiada zatwierdzoną organizację ruchu. Naczelnik Wydziału Transportu UM Katowice wyjaśnił, że wszystkie nowo wybudowane drogi dla których wymagane było zatwierdzenie organizacji ruchu posiadają taką organizację. Pozostałe istniejące drogi z infrastrukturą przeznaczoną dla pieszych i rowerzystów mają zatwierdzoną organizację ruchu w zakresie zmian wprowadzonych w ramach przebudów lub remontów dróg oraz realizacji wniosków dotyczących zmian w organizacji ruchu.
- W UM Województwa Podlaskiego 25,5% sieci dróg wojewódzkich nie miało zatwierdzonej organizacji ruchu, w UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego projektami stałej organizacji ruchu nie objęto ok 43%, natomiast w UM Województwa Śląskiego ok. 68% sieci drogowej. Ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu obejmowała 2 748 projektów dotyczących wszystkich 61 dróg wojewódzkich, przy czym część z zatwierdzonych projektów obejmowała tylko wybrane odcinki lub fragmenty dróg (np. skrzyżowania, przejścia dla pieszych). W przypadku większości projektów nie podawano kilometrażu, tylko zgodnie z obowiązującym wzorem – nazwy miejscowości i ulicy. W związku z tym, na podstawie zapisów ewidencji brak było możliwości określenia, jaka część dróg wojewódzkich posiada zatwierdzoną stałą organizację ruchu. Zastępca Dyrektora Wydziału KT wyjaśniła, że wiele elementów oznakowania dróg funkcjonuje „od zawsze” i województwo śląskie przejmując drogi wojewódzkie w 1999 r. przyjęło określony ich stan, który jest sukcesywnie uzupełniany o zatwierdzone projekty.

Ustalenia kontroli wskazują, że organizacja ruchu niespełniająca wymagań rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach bądź całkowity brak dokumentacji w tym zakresie występowały najczęściej na odcinkach dróg wybudowanych przed wejściem w życie ww. rozporządzenia, na których nie była zmieniana dotychczas organizacja ruchu. NIK nie kwestionuje dopuszczalności powyższych rozwiązań w świetle obowiązujących przepisów, tym niemniej wskazuje na zagrożenie polegające na tym, że tylko na niewielkiej części sieci dróg wojewódzkich, powiatowych, a przede wszystkich gminnych funkcjonuje organizacja ruchu wdrożona na podstawie wysokich standardów zapewniających brd, określonych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem na drogach, a jednostki zarządzające ruchem często nie dysponują precyzyjną wiedzą dotyczącą skali tego zjawiska.

³⁴ Przepisy tego rozporządzenia weszły w życie w dniu 29 października 2003 r.

W związku z powyższym, NIK zwraca uwagę na potrzebę precyzyjnego zinventaryzowania potrzeb w zakresie brakującej dokumentacji oraz podjęcia na tej podstawie działań w celu objęcia całej sieci zarządzanych dróg organizacją ruchu zatwierdzoną na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Obecny stan może uniemożliwiać odtworzenie oznakowania pionowego w przypadku np. jego kradzieży, bądź ustalenie, kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego oznakowania lub urządzeń brd. Nie będzie również możliwe określenie, jakie przesłanki zdecydowały o ich lokalizacji, co jest istotne np. w przypadku ograniczeń w korzystaniu z dróg. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu uniemożliwia ponadto rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia i okresowych przeglądów funkcjonowania na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Objęcie całej sieci zarządzanych dróg zatwierdzoną organizacją ruchu powinno poprawić skuteczność i wynikowość zadań związanych zwłaszcza z kontrolą poprawności oznakowania, a poprzez to przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów. Tylko taki system funkcjonowania organizacji ruchu stanowić powinien podstawę legalnego i skutecznego działania w dziedzinie brd, gdyż wyłącznie na podstawie projektów zatwierdzonych organizacji ruchu mogą być racjonalnie wbudowane znaki drogowe, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu oraz podejmowane systemowe działania na rzecz poprawy brd, w tym pieszych i rowerzystów (np. ustalanie granic obszarów zabudowanych, wyznaczanie przejść dla pieszych, sygnalizacji świetlnych, miejsc niebezpiecznych, itp.).

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*³⁵. Przepisy zawarte w § 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach zobowiązują do 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 Infrastruktury³⁶ 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 pokontrolne Minister Infrastruktury³⁷ – 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 w sprawie zarządzania ruchem na drogach 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

³⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 11/2010/P/09/150/LLU.

³⁶ Wystąpienie nr LLU-410-32-09/210 z dnia 12 kwietnia 2010 r.

³⁷ Pismo MK- 6cg-0911-12/10 z dnia 27 kwietnia 2010 r.

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.

Problem braku zatwierdzonej organizacji ruchu na znaczącej części sieci drogowej i negatywnych skutkach dla brd, NIK podnosiła ponownie w 2014 r. po kontroli pn. *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym*³⁸.

Kontrole wykonywania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu i okresowe kontrole prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków i urządzeń brd

Obowiązek dokonywania kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, nakłada na organ zarządzający ruchem § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Nieprawidłowości, polegające na nieterminowym, nierzetelnym, a nawet niewykonywaniu w ogóle inspekcji sprawdzających zgodność wprowadzonych przez zarządcy dróg organizacji ruchu z zatwierdzoną dokumentacją, w tym przede wszystkim poprawność oznakowania, stwierdzono na drogach wszystkich kategorii w 10 (50%) skontrolowanych jednostkach. Działo się tak, ponieważ zarządy dróg nagminnie nie zawiadamiały organów zarządzających ruchem³⁹ o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu, do czego byli zobowiązani na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Mimo to, nie podejmowano działań zmierzających do ustalenia, czy i kiedy dana organizacja ruchu została wprowadzona, a w przypadku upływu terminu na jej wprowadzenie, wbrew § 12 ust. 4 tego rozporządzenia, nie informowano zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.

- W UM Warszawy spośród 44 zbadanych wdrożonych organizacji ruchu, w 36 przypadkach (89%) nie przeprowadzono kontroli w ogóle, a w pozostałych ośmiu – czynności te zostały wprowadzone zrealizowane, ale dopiero z 12-miesięcznym opóźnieniem. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że głównymi przyczynami niewykonywania kontroli były brak zawiadomień od zarządu drogi o zamiarze wprowadzenia organizacji ruchu oraz stan zatrudnienia, który nie pozwalał na prowadzenie pełnej i bieżącej kontroli zrealizowanych projektów.
- W UM Województwa Pomorskiego w 84% przeanalizowanych wdrożonych organizacji ruchu nie skontrolowano prawidłowości wykonania tych zadań. Główną przyczyną był brak powiadomień o planowanym wdrożeniu organizacji ruchu stwierdzony w 77% badanych dokumentacji. W SP w Nowym Dworze Gdańskim z tego samego powodu nie sprawdzono prawidłowości wykonania 33% wdrożonych organizacji ruchu.
- W SP w Ostródzie nie dokumentowano czynności związanych z kontrolami prawidłowości wykonania zadań wynikających z realizacji zatwierdzonych organizacji ruchu. W sprzeczności do wyjaśnień złożonych na tę okoliczność przez Starostę, wg których kontrole przeprowadzane są na bieżąco, a w ich wyniku usuwane są wszelkie nieprawidłowości, stoją wyniki oględzin NIK, gdzie stwierdzono liczne niezgodności oznakowania drogowego z zatwierdzonymi organizacjami ruchu.

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, organ zarządzający ruchem zobowiązany jest do dokonywania na drogach mu podległych, z częstotliwością co najmniej raz na sześć miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd.

³⁸ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 19/2014/P13/078/KIN.

³⁹ Co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu.

Zaledwie 30% skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem wykonywało przeglądy prawidłowości oznakowania z wymaganą częstotliwością i na całej sieci administrowanych dróg. Tym niemniej stwierdzono, że nawet w tych przypadkach kontrole wykonywane były nieskutecznie i niezetelnie, ponieważ ich wyniki nie doprowadziły do usunięcia licznych nieprawidłowości w oznakowaniu drogowym. Świadczą o tym niezgodności, w porównaniu z warunkami określonymi w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, które ujawnione zostały w każdej skontrolowanej jednostce podczas oględzin stanu oznakowania, przeprowadzonych przez kontrolerów NIK⁴⁰. W pozostałych 70% jednostek okresowe kontrole w ogóle się nie odbywały, a jeśli już, to obejmowały tylko część dróg lub przeprowadzane były z częstotliwością mniejszą od wymaganej. Sposób prowadzenia dokumentacji pokontrolnej utrudniał, a w niektórych przypadkach (np. niedokumentowania tych czynności) uniemożliwiał zidentyfikowanie, a następnie wyeliminowanie nieprawidłowości w oznakowaniu ciągów dróg, jak i funkcjonowaniu urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej. Do niskiej skuteczności okresowych przeglądów oznakowania przyczyniało się również – niezależnie od problemów kadrowych i ograniczeń budżetowych – nieegzekwowanie wykonywania zaleceń pokontrolnych kierowanych do zarządów dróg, którym powierzano utrzymanie oznakowania dróg.

Znaczący poprawę skuteczności wykonywanych inspekcji i realizacji formułowanych na tej podstawie zaleceń, a poprzez to poprawę brd, mogłoby spowodować – zdaniem NIK – powszechne wdrożenie procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania tych kontroli. Zasady takie stosowane były zaledwie w 15% skontrolowanych jednostek. Brak uregulowań w tym zakresie niewątpliwie utrudnia sprawowanie skutecznego nadzoru nad tymi czynnościami.

- *W UM Warszawy 50% zbadanych odcinków dróg nie objęto okresowymi kontrolami oznakowania. Wg udzielonych wyjaśnień, przyczyną była skala kontroli przekraczająca możliwości kadrowe Sekcji Kontroli.*
- *W UM Województwa Pomorskiego z zaplanowanych łącznie 340 objazdów kontrolnych (po dwa w latach 2013 i 2014 oraz po jednym dla I poł. 2015 r.) nie zrealizowano 111 (32,6%).*
- *W SP W Nowym Dworze Gdańskim w okresie objętym kontrolą na wszystkich 396 odcinkach dróg (gminnych i powiatowych), o łącznej długości 546,1 km. przeprowadzono jedynie dwa przeglądy oznakowania. Kierownik Wydziału Komunikacji wyjaśnił, że było to wynikiem braków kadrowych Wydziału.*

W świetle przedstawionych wyżej faktów, informacje zbierane na podstawie wyników przeglądów wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu nie były pełne i wiarygodne, a zatem nie mogły stanowić podstawy umożliwiającej rzetelną i racjonalną analizę, a w konsekwencji ocenę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania oznakowania oraz urządzeń brd, jak również prawidłową ocenę efektywności brd na całej sieci dróg publicznych. Agregowane w ten sposób dane nie mogły być również przydatne do oceny przyczyn zdarzeń drogowych i brane pod uwagę podczas procesu opracowywania i zatwierdzania nowych projektów organizacji ruchu. Zbierane w ten sposób informacje dotyczące poprawności oznakowania dróg nie zapewniały więc skuteczności działań, mających na celu zagwarantowanie ciągłości zgodności oznakowania z zatwierdzoną dokumentacją, co obniżało brd jego użytkowników. Skutkiem braku rzetelnej kontroli organizacji ruchu było niewykrycie i nieusunięcie licznych przypadków niewłaściwego oznakowania. Świadczą o tym nieprawidłowości w oznakowaniu drogowym, ujawnione podczas oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK na tych samych odcinkach dróg, na których badano rzetelność i terminowość kontroli oznakowania. Wyniki tych oględzin zostały szczegółowo zaprezentowane w kolejnym punkcie niniejszej informacji.

⁴⁰ Oględziny NIK przeprowadzone zostały na tych samych odcinkach dróg, na których badano rzetelność i terminowość okresowych przeglądów oznakowania wykonywanych przez pracowników kontrolowanych jednostek zarządzających ruchem na drogach.

Dostosowanie oznakowania na drogach do zatwierdzonej organizacji ruchu

Wyniki oględzin na odcinkach dróg wszystkich kategorii, w ciągach których odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów wykazały, że na terenie działania 18 jednostek zarządzających ruchem (90% skontrolowanych podmiotów) istniejąca organizacja ruchu (oznakowanie dróg) w istotny sposób odbiegała od zatwierdzonej, co w sposób oczywisty stwarzało zagrożenie dla brd jego uczestników. Niezgodności dotyczyły przypadków zlokalizowanego oznakowania i innych urządzeń brd, które nie występowały w zatwierdzonych organizacjach ruchu, bądź niewdrożenia organizacji ruchu wynikającej z zatwierdzonych projektów. Na drogach podległych 13 skontrolowanym podmiotom (65%) ujawniono ponadto niezgodności oznakowania z normami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd oraz liczne przypadki dewastacji i złej widoczności oznakowania, świadczące o nienależytym utrzymaniu tych elementów brd. Wskazane wyżej nieprawidłowości były skutkiem nienależytego wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem w zakresie kontroli wdrażanych i okresowych przeglądów funkcjonujących organizacji ruchu. Zadania te nie były w ogóle realizowane, bądź nie podejmowano skutecznych działań naprawczych.

- W Oddziale GDDKiA w Olsztynie stwierdzone na ośmiu odcinkach dróg (80%) nieprawidłowości w oznakowaniu drogowym polegały na tym, że:
 - w trzech przypadkach ustawienie znaków pionowych nie było zgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu;
 - w 11 przypadkach ustawienie znaków pionowych nie było zgodne z postanowieniami punktu 1.5.3. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i urządzeń brd;
 - w pięciu lokalizacjach w tzw. skrajni drogi umieszczono w sposób nienormatywny urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego w postaci wygrodzień dla pieszych (niezgodnie z § 54 pkt 1 w związku z zał. nr 1 do ww. rozporządzenia);
 - 25 spośród 189 przejść dla pieszych (13,2%) posiadało wytarte oznakowanie poziome. Dotyczyło to miast: Lidzbark Warmiński (DK 51), Braniewo (DK 54), Bartoszyce (DK 51), Szczytno (DK 53).
- W UM Województwa Pomorskiego na wszystkich 11 poddanych oględzinom odcinkach dróg stwierdzono 209 przypadków występowania znaków drogowych, przy ich braku w przedstawionych obowiązujących organizacjach ruchu. Aż 71 z nich dotyczyło ruchu pieszo-rowerowego (np. przejścia dla pieszych, początek lub koniec ścieżki rowerowej lub pieszo-rowerowej, „Uwaga dzieci”). Ponadto ujawniono brak 63 znaków umieszczonych w obowiązującej organizacji ruchu, w tym dziewięć odnosiło się do ruchu pieszych i rowerzystów.
- W SP w Wysokiem Mazowieckiem analiza zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu wykazała, że:
 - na siedmiu odcinkach dróg znajdowały się elementy oznakowania pionowego i poziomego, które nie odpowiadały normom ww. rozporządzenia (np. umieszczenie znaków D-6 „miejsce przejścia dla pieszych” w zbyt dużej odległości od wyznaczonego przejścia dla pieszych, zamontowanie znaków D-43 „koniec obszaru zabudowanego” po niewłaściwej stronie drogi, umieszczenie znaków D-6 i F-10 na niewłaściwej wysokości);
 - na sześciu z siedmiu odcinków dróg, dla których opracowana i zatwierdzona była organizacja ruchu stwierdzono elementy istniejącego oznakowania, które nie odpowiadały zatwierdzonemu projektowi stałej organizacji ruchu (np.: umiejscowienie znaku D-1 „Droga z pierwszeństwem” w miejscu, w którym projekt przewidywał zamontowanie znaku A-6c „Skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po lewej stronie”);
 - na czterech odcinkach dróg sześć znaków pionowych było przekreślonych, co miało wpływ na ich złą widoczność, w dwóch przypadkach stwierdzono zły stan techniczny elementów istniejącego oznakowania (głównie pionowego), a na jednym odcinku stwierdzono istniejące oznakowanie pionowe U-1a „Słupek prowadzący” (w liczbie dziewięciu sztuk) wykonane z betonu, które stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

Opracowywanie analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami i brd

Wyniki kontroli wskazują, że aż 14 skontrolowanych jednostek (70%) w ogóle nie przeprowadzało analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami oraz brd, w tym bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz jego efektywności. W pozostałych przypadkach analizy wykonywane były nierzetelnie, ponieważ opierały się na niewiarygodnych danych, które pochodziły głównie z wyników sporadycznie przeprowadzanych okresowych przeglądów oznakowania, a ponadto nie sporządzano ich na piśmie, cyklicznie i w odniesieniu do całej sieci dróg objętych zarządzanej ruchem. Oznacza to, że powszechnie nie było realizowane lub co najwyżej było wykonywane nierzetelnie zadanie należące do organów zarządzających ruchem, które wynika z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

Zaniechanie sporządzania rzetelnych analiz istniejącej organizacji ruchu nie sprzyjało poprawie poziomu brd jego użytkowników. Oceny i wnioski wynikające z niekompletnie sporządzonych analiz, które powinny być – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach – podstawą do opracowywania zmian w organizacji ruchu (zwłaszcza w miejscach, które zidentyfikowane zostały jako najbardziej niebezpieczne z punktu widzenia brd) nie przyczyniały się więc do racjonalnych i efektywnych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach.

3.3.4. Prace legislacyjne ministra właściwego ds. transportu na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego

Prawidłowość prowadzenia wykazu prac legislacyjnych obejmującego projekty rozporządzeń

Obowiązek prowadzenia wykazu prac legislacyjnych przez ministra kierującego działem lub działami administracji rządowej wynika z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy wykaz prac legislacyjnych powinien zawierać następujące elementy:

- informację o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie rozporządzenia;
- wskazanie istoty rozwiązań, które planuje się zawrzeć w projekcie rozporządzenia;
- imię i nazwisko oraz stanowisko lub funkcję osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu rozporządzenia;
- planowany termin wydania rozporządzenia;
- informację o rezygnacji z prac na projektem rozporządzenia, z uwzględnieniem przyczyn tej rezygnacji – w przypadku rezygnacji z prac nad projektem rozporządzenia.

Minister Infrastruktury i Rozwoju prowadził niezgodnie z przepisami ustawy o działalności lobbingsowej oraz w sposób nierzetelny wykaz prac legislacyjnych w zakresie kontrolowanych inicjatyw mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

Nieprawidłowości stwierdzono w połowie skontrolowanych przypadków, tj.:

- w jednym nie zawarto planowanego terminu wydania rozporządzenia (poz. wykazu nr 308), pomimo że art. 4 ust. 2 ustawy o działalności lobbingsowej stanowi taki obowiązek. Minister wyjaśnił, że termin wydania rozporządzenia został przypadkowo usunięty z wykazu podczas aktualizacji dotyczącej kolumny zawierającej adnotację o realizacji;
- w trzech nie zamieszczono stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu (poz. wykazu nr 96, 195 i 196), pomimo że art. 3 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o działalności lobbingsowej ustanawia taki obowiązek. Minister wyjaśnił, że przy przekazywaniu zgłoszeń projektów aktów prawnych do wykazu przyjętą zasadą było podawanie imienia i nazwiska pracownika prowadzącego projekt rozporządzenia oraz komórki organizacyjnej resortu.

Inicjatywy legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

W kontrolowanym okresie dwa departamenty Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury umieściły w wykazie prac legislacyjnych łącznie osiem inicjatyw legislacyjnych (rozporządzeń) mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

Departament Dróg i Autostrad podjął i procedował dwa projekty:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 lutego 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴¹ (poz. nr 416 wykazu), które m.in. likwiduje bariery i ograniczenia w stosowaniu pasów ruchu dla rowerów, w szczególności poprzez dopuszczenie wyznaczania tych pasów na drogach klasy G, Z, L i D⁴², nie tylko przy przebudowie i remoncie drogi publicznej oraz zniesienie obowiązku lokalizacji pasów dla rowerów przy prawej krawędzi pasów ruchu. Projekt rozporządzenia był pre-konsultowany z Pełnomocnikiem Ministra Infrastruktury i Rozwoju ds. Rozwoju Ruchu Rowerowego – w części dotyczącej pasów dla rowerów. W zakresie konsultacji publicznych 10 podmiotów zgłosiło uwagi do całego projektu, które dotyczyły głównie kwestii technicznych, uszczegóławiających i redakcyjnych;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg o dużej koncentracji sieci drogowej oraz klasyfikacji odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (poz. nr 213 wykazu), które zakłada dokonywanie co najmniej raz na trzy lata przez zarządcę drogi klasyfikacji odcinków dróg TEN-T⁴³, ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, m.in. oddzielnie dla ruchu z udziałem pieszych i rowerzystów. Pierwotny projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym oraz konsultacjom publicznym, wskutek których zgłoszono uwagi, które w znacznym stopniu ingerowały w treść projektu. W związku z tym MIR opracowało nowy projekt rozporządzenia poddany uzgodnieniom. W wyniku powtórnych konsultacji trzy podmioty zgłosiły uwagi, które dotyczyły m.in. tytułu projektu rozporządzenia, uwzględnienia w projekcie informacji dodatkowej, że wskaźnik koncentracji wypadków śmiertelnych służy również do informowania użytkowników dróg o poziomie ryzyka zagrożeń wypadkami, wprowadzeniu do projektu rozporządzenia zapisów dotyczących poziomu akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami oraz rozszerzenia uzasadnienia do projektu rozporządzenia. Na dzień zakończenia kontroli rozporządzenie nie zostało wydane⁴⁴.

Departament Transportu Drogowego podjął i procedował sześć projektów:

- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie uzyskiwania karty rowerowej (poz. nr 96 wykazu, Dz. U. poz. 512), które określa szczegółowo wymagania oraz sposób organizacji zajęć dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej ubiegających się o wydanie karty rowerowej, kwalifikacje osób prowadzących zajęcia dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej oraz wzór karty rowerowej. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. Podlegał również konsultacjom publicznym, w ramach których uwagi zgłosił tylko jeden podmiot. MIR uwzględnił tylko uwagi dotyczące czasu trwania części praktycznej egzaminu, redakcyjne i przywołania;

⁴¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 329.

⁴² G – główne, Z – zbiorcze, L – lokalne, D – dojazdowe.

⁴³ Transeuropejska sieć transportowa (ang. Trans-European Transport Networks).

⁴⁴ Przedmiotowe rozporządzenie zostało opublikowane i weszło w życie w dniu 25 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1845).

- rozporządzenie Ministrów Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 24 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (poz. nr 308 wykazu, Dz. U. poz. 890), które wprowadza nowe znaki z grupy dodatkowych znaków szlaków rowerowych. Ujęte w rozporządzeniu znaki mają w sposób czytelny i jednoznaczny przekazać rowerzyście informacje dotyczące szlaku rowerowego, jego rzeczywistego przebiegu, zmiany kierunku oraz występujących na nim utrudnień. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych siedem podmiotów wniosło zastrzeżenia, uwagi i wnioski dotyczące m.in. dodatkowego umieszczania znaków A-24 „rowerzyści”, co prowadzi do nadmiernego oznakowania drogi, potrzeby określenia czym różni się „szlak rowerowy lokalny” od „szlaku rowerowego”, dopuszczenia stosowania znaków szlaków rowerowych jako znaków poziomych, bez stosowania odpowiedniego znaku pionowego;
- rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (poz. nr 309 wykazu, Dz. U. poz. 891), które wprowadza zmiany w przepisach załącznika nr 1 rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. dające zarządcom szlaków rowerowych oraz zarządcom dróg nowe narzędzia do organizacji ruchu rowerowego. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych siedem podmiotów wniosło zastrzeżenia, uwagi i wnioski, dotyczące m.in. umieszczania pod znakiem R-4 i R-4b tabliczek informujących o charakterze odcinka szlaku i utrudnieniach na nim, dopuszczenia wydłużenia znaków poziomych odzwierciedlających znaki pionowe szlaków rowerowych;
- rozporządzenia Ministrów Infrastruktury i Rozwoju oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (poz. nr 195 wykazu, Dz. U. poz. 1313), które wprowadza zmiany będące konsekwencją nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴⁵. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych 20 podmiotów zgłosiło uwagi i propozycje dotyczące m.in. nowych znaków drogowych modyfikujących znak poziomy P-23 „rower” określających miejsce i kierunek ruchu rowerzysty w jezdni, tzw. „sierżantów” oraz wprowadzenie sygnalizatora kierunkowego dla rowerzystów (odpowiednika sygnalizatora S-3);
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach (poz. nr 196 wykazu, Dz. U. poz. 1314), które usuwa rozbieżności pomiędzy brzmieniem przepisów rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r.⁴⁶, a przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁴⁷, w szczególności poprzez możliwość stosowania znaków mini na drogach położonych w strefach zamieszkania, strefach ograniczonej prędkości do 30 km/h, drogach dla rowerów, wąskich ulicach o zabytkowej zabudowie oraz na drogach w obszarze zabudowanym,

⁴⁵ Przepisy rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych nie były dostosowane do zmian wprowadzonych: ustawą z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, która znówelizowała m.in. art. 2 pkt 5 i pkt 47 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zmieniając definicję drogi dla rowerów oraz roweru i dodając nowe definicje: pasa ruchu dla rowerów, śluzu dla rowerów oraz wózka rowerowego.

⁴⁶ 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.).

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 155, ze zm.

gdy warunki drogowe nie pozwalają na stosowanie znaków większych lub zastosowanie większych znaków pogorszyłoby warunki widoczności pieszych na przejściach dla pieszych lub rowerzystów na przejazdach dla rowerzystów; wprowadzenie zmian stanowiących podstawę do stosowania znaków drogowych na drogach dla rowerów oraz dopuszczenie dwukierunkowego ruchu rowerowego na drogach jednokierunkowych bez konieczności wyznaczania pasa ruchu dla rowerów. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych 15 podmiotów zgłosiło uwagi i propozycje dotyczące m.in. odległości znaków od jezdni oraz wysokości ich umieszczania, a także szerokości pasa autobusowego z dopuszczonym ruchem rowerów.

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, które reguluje kwestię montażu bagażnika z tyłu pojazdu (wykorzystywanego głównie przy transporcie rowerów) (poz. 533 wykazu). Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych jeden podmiot zgłosił jedną uwagę dotyczącą rozszerzenia zapisów rozporządzenia o wszystkie bagażniki montowane z tyłu pojazdu w sposób naruszający art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na dzień zakończenia kontroli rozporządzenie nie zostało wydane⁴⁸.

W ocenie NIK, działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie prac legislacyjnych nad wyżej wskazanymi projektami rozporządzeń, mającymi na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, prowadzone były nierzetelnie.

- *W odniesieniu do skontrolowanych ośmiu projektów rozporządzeń, aż w sześciu przypadkach akty te nie zostały wydane w terminie przewidywanym w wykazie prac legislacyjnych. Głównymi przyczynami opóźnień były: rozszerzenie zakresu regulacji i proces uzgodnień międzyresortowych (poz. wykazu 416); treść projektu zawierająca wiele skomplikowanych zagadnień technicznych, wymagających przeprowadzenia szczegółowych analiz oraz poznania doświadczeń z innych krajów (poz. 213); przesunięcie w czasie wejścia w życie ustawy (poz. 96); liczba procedowanych aktów prawnych oraz ustalone przez Kierownictwo resortu priorytety (poz. 195 i 196); procedura notyfikacji w Komisji Europejskiej (poz. 533).*
- *Na dzień zakończenia kontroli rozporządzenie w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg (poz. wykazu nr 213) nie zostało wydane, pomimo że od wejścia w życie przepisów zobowiązujących ministra właściwego do spraw transportu do wydania tego aktu (ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ weszła w życie 31 maja 2012 r.) upłynęło ponad trzy lata, a art. 9 tej ustawy stanowi, że pierwszą klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikację odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej przeprowadza się w 2013 r. Zdaniem NIK, rozporządzenie to daje podstawę do dokonywania klasyfikacji odcinków dróg podlegających audytowi bezpieczeństwa ruchu drogowego, skutkującego koniecznością poniesienia wydatków. Limity wydatków na ten cel zostały określone jako skutki finansowe ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (art. 10 ust. 1 i 2 tej ustawy). Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, począwszy od 2013 r. corocznie w rezerwie celowej cz. 83 – Rezerwy celowe, poz. 6 – Rezerwa na finansowanie zadań realizowanych przez prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej zabezpieczane były środki na ten cel, które nie były uruchamiane z uwagi na brak przepisów wykonawczych w postaci przedmiotowego rozporządzenia. Zdaniem NIK, wydanie obecnego rozporządzenia nie będzie skutkowało przesunięciem roku „zerowego” skutków finansowych ustawy, gdyż w myśl art. 50 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁰ wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze. Rodzi to ryzyko wystąpienia prezydentów miast na prawach powiatów z roszczeniem odszkodowawczym do Skarbu Państwa za poniesione wydatki, na sporządzane klasyfikacje odcinków dróg podlegających audytowi brd, które muszą pokryć z własnych budżetów.*

⁴⁸ Przedmiotowe rozporządzenie zostało opublikowane i weszło w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. (Dz. U. poz. 1966).

⁴⁹ Dz. U. poz. 472.

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

- *Minister nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które byłyby punktem wyjścia do sformułowania wniosków i ocen będących w okresie objętym kontrolą podstawą inicjatyw legislacyjnych w zakresie brd.*

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury i Budownictwa uczestniczył ponadto w pracach dotyczących poprawy brd pieszych nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 1859). Projekt ten przewidywał m.in. zmianę przepisów dotyczących poruszania się pieszych w ruchu drogowym (art. 13 i 26 ustawy Prawo o ruchu drogowym), rozszerzając zakres pierwszeństwa pieszych poprzez przyznanie pieszemu wchodzącemu na przejście dla pieszych pierwszeństwa przed pojazdem. Równocześnie projekt proponował, aby kierujący pojazdem był obowiązany ustąpić pierwszeństwa pieszemu, który oczekuje przed przejściem dla pieszych lub wchodzi na nie. Ponadto, w trakcie prac nad projektem pojawiły się dodatkowe propozycje zmian przewidujące, że pieszy ma pierwszeństwo przed pojazdem również w przypadku, gdy zamierza wejść na przejście. W dniu 24 marca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła stanowisko Rządu do przedmiotowego projektu ustawy w trybie obiegowym. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami popiera rozwiązania mające służyć zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych wchodzących na przejście poprzez nadanie im pierwszeństwa przed pojazdami oraz zawiera pozytywną opinię o projekcie ustawy z uwzględnieniem zaproponowanych zmian.

Zgodnie z тезami zawartymi w Rozdziale 9 NPBRD „System Zarządzania BRD”, brd jest w polskim porządku prawnym objęte w sposób nieadekwatny do problemu. Podstawowym aktem prawnym w zakresie brd jest ustawa Prawo o ruchu drogowym. Istnieje również wiele innych przepisów prawa wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z tą problematyką. Według NPBRD obecne przepisy są rozproszone, mało precyzyjne lub niedostosowane do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Należy dążyć do ustawowego wskazania systemu brd, jako ważnego problemu społecznego, poprzez wprowadzenie jednej ustawy, która obejmie go w sposób całościowy. Zgodnie z założeniami NPBRD, należy przede wszystkim uregulować zagadnienia związane z wprowadzeniem stabilnego systemu finansowania brd oraz wprowadzenia zintegrowanego systemu ratownictwa. Dzięki takiej ustawie będzie możliwe efektywne i skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania brd w Polsce. Według rekomendacji zawartych w NPBRD, prace należy rozpocząć od analiz zmierzających do określenia niezbędnego zakresu zmian prawa, gwarantującego ich spójność, możliwość wdrażania nowych środków poprawy brd i skuteczne funkcjonowanie konstruowanego systemu zarządzania brd, a następnie przygotować propozycje i projekty zmian odpowiednich aktów prawnych.

- *W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury i Rozwoju w celu uregulowania systemu zarządzania brd opracował projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego. Ustanowienie Pełnomocnika rekomendowane było w dokumencie pn. „Preliminary Consultation Note on Establishment of the National Road Safety Lead Agency for Poland”⁵¹, przygotowanym dla SKR. Rozporządzenie to weszło w życie 12 maja 2015 r.⁵². Zgodnie z tym rozporządzeniem, do zadań Pełnomocnika należało m.in. analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Minister nie podejmował natomiast inicjatyw legislacyjnych w celu ustawowego uregulowania systemu zarządzania brd.*

⁵¹ <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Preliminary-Consultation-Note-on-Establishment-of-the-National-Road-Safety-Lead-Agency-for-Poland1.pdf>.

⁵² Dz. U. poz. 649.

Implementacja i zgodność polskiego porządku prawnego z postanowieniami Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym w zakresie dotyczącym pieszych i rowerzystów

Polska jest stroną Konwencji o ruchu drogowym, która została sporządzona w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. i uzupełniona Porozumieniem europejskim sporządzonym w Genewie 1 maja 1971 r.⁵³. Konwencja Wiedeńska o ruchu drogowym jest umową międzynarodową, ratyfikowaną przez Radę Państwa w 1984 r. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, powinna być ona uznana za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ była ratyfikowana na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ratyfikacji, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, a z jej treści wynika, że dotyczy kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (konkretnie pkt 5 – bowiem przedmiot jej regulacji dotyczy spraw uregulowanych w ustawie).

Do prawa krajowego, w zakresie ruchu pieszych i rowerów, zaimplementowano następujące przepisy konwencji opublikowanej w dzienniku ustaw:

- 1) do ustawy Prawo o ruchu drogowym:
 - art. 1 lit. I Konwencji dotyczący definicji roweru (art. 2 pkt 47 ustawy),
 - art. 20 Konwencji – postanowienia dotyczące pieszych (art. 11–14 ustawy),
 - art. 21 ust. 3 akapit 3 oraz art. 21 ust. 4 Konwencji dotyczące zasad zachowania się kierujących wobec pieszych (art. 26 odpowiednio do ust. 2 i 6 ustawy),
 - art. 26 ust. 1 i 2 Konwencji w zakresie przepisów szczególnych dotyczących kolumn pieszych i osób ułomnych (odpowiednio do art. 25 ust. 4 pkt 2 i art. 11, w związku z art. 2 pkt 18 ustawy),
 - art. 27 ust. 1 i 2 Konwencji w zakresie postanowień szczegółowych dotyczących kierujących rowerami (art. 33 odpowiednio do ust. 3a i ust. 3 pkt 2 ustawy);
- 2) do rozporządzenia 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.) art. 21 ust. 2 lit. b Konwencji w zakresie zachowania się kierujących wobec pieszych (§ 47 ust. 4 rozporządzenia).

Konwencja Wiedeńska o ruchu drogowym zawiera procedurę wprowadzania poprawek do niej (art. 49). Dwukrotnie – w 1993 r. i 2006 r. – w Konwencji nastąpiły zmiany⁵⁴. Zmiany dotyczące pieszych i rowerzystów Minister zaimplementował w ustawie Prawo o ruchu drogowym:

- art. 1 lit. g bis Konwencji dotyczący definicji pasa ruchu dla rowerów (art. 2 pkt 5a ustawy),
- art. 1 lit. g ter. Konwencji dotyczący definicji drogi dla rowerów (art. 2 pkt 5 ustawy),
- art. 16 ust. 2 Konwencji w zakresie zmiany kierunku ruchu (art. 27 ust. 1a ustawy),
- art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 lit. a konwencji w zakresie zachowania się kierujących wobec pieszych (odpowiednio do art. 3 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 i 2 ustawy),
- art. 27 ust. 4 Konwencji w zakresie postanowień szczególnych dotyczących kierujących rowerami (art. 11 ust. 4, art. 27 ust. 3 i art. 33 ust. 1 ustawy).

Z ustaleń kontroli wynika, że działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie implementacji przepisów Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym prowadzone były nierzetelne.

⁵³ Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 44 – dalej: Porozumienie europejskie.

⁵⁴ Wersja z naniesionymi zmianami http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Conv_road_traffic_EN.pdf.

- *Zmiany do Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw (poza Porozumieniem europejskim), a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁵⁵, zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej dotycząca umowy ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Do dnia zakończenia kontroli minister właściwy ds. transportu nie złożył w tym zakresie Radzie Ministrów wniosku, o którym mowa w art. 23 pkt 2 ustawy o umowach międzynarodowych, tj. wniosku o zmianę umowy, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej. Minister wyjaśnił, że w 2009 r. podjęto prace zmierzające do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji w jej aktualnym brzmieniu, jednak ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do dokonywania tłumaczenia Konwencji w wersji zawierającej wszystkie wprowadzone zmiany, prace te zostały wstrzymane. W późniejszym okresie, z uwagi na liczne zadania z zakresu legislacji, nie podjęto prac związanych z publikacją aktualnej wersji Konwencji.*

Implementacja do krajowego systemu prawnego zmian Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym (niebędących źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa) może prowadzić do kolizji norm ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz pierwotnie opublikowanej ze zm. w Dzienniku Ustaw Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym z 1968 r. W konsekwencji zaś może prowadzić to do naruszenia Konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (pierwotnie opublikowana w Dzienniku Ustaw Konwencja z 1968 r.) będzie miała pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z tą umową⁵⁶.

⁵⁵ Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych.

⁵⁶ Analiza w sprawie zgodności ustawy Prawo o Ruchu Drogowym z Konwencją Wiedeńską o Ruchu Drogowym (wykonana przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu) – „Opinia prawna w zakresie porównania przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym z Konwencją wiedeńską o ruchu drogowym z 1968 r. Zagadnienia wybrane”. http://www.rowery.org.pl/bas_konwencja.html.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Przyjęto dobór celowy jednostek do kontroli. Podstawą doboru były przede wszystkim następujące przesłanki:

- informacje prasowe o braku lub złym stanie technicznym infrastruktury przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz o zagrożeniach dla tych uczestników ruchu drogowego wynikających z wprowadzonej organizacji ruchu;
- wyniki analiz w zakresie wypadkowości na drogach publicznych (w tym z udziałem pieszych i rowerzystów) zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców.

Zestawienie skontrolowanych podmiotów przedstawiono w załączniku nr 3 do niniejszej Informacji (w pkt 5.3.).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w okresie od 28 sierpnia 2015 r. do 22 stycznia 2016 r. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do wystąpień zgłosili Prezydent Miasta Gdańska i Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie. Komisja Rozstrzygająca rozpatrująca łącznie trzy zastrzeżenia Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie uwzględniła dwa zastrzeżenia w części, a jedno oddaliła w całości. Natomiast zastrzeżenie Prezydenta Miasta Gdańska oddalono w całości.

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych związanych z przeprowadzeniem oględzin stanu technicznego infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz zgodności oznakowania drogowego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, w uzasadnionych przypadkach powołano biegłych i specjalistów (w trybie art. 49 ustawy o NIK). Ogółem, podczas czynności kontrolnych w 15 jednostkach powołanych zostało trzech biegłych oraz 14 specjalistów. W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników wszystkich 38 skontrolowanych jednostek łącznie 146 wniosków pokontrolnych.

Wnioski adresowane do Ministra Infrastruktury i Budownictwa⁵⁷ dotyczyły:

- wprowadzenia procedur mających na celu cykliczne przeprowadzanie analiz i ocen prowadzonych przez KRBRD działań;
- uzupełnienia wykazu prac legislacyjnych Ministra o dane wymagane przepisami ustawy o działalności lobbinglej;
- podjęcia prac zmierzających do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji Wiedeńskiej o ruchu drogowym w jej aktualnym brzmieniu.

Wnioski skierowane do jednostek zarządzających drogami⁵⁸ dotyczyły m.in.:

- podjęcia działań w celu opracowywania planów rozwoju sieci drogowej, dokonywania okresowej weryfikacji tych opracowań, a także bieżącego informowania o tych planach organy właściwe do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

⁵⁷ Na podstawie art. 140d ustawy Prawo o ruchu drogowym minister właściwy ds. transportu jest przewodniczącym Krajowej Rady BRD.

⁵⁸ Wybrani zarządcy lub zarządy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i miejskich.

- wykonywania zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego dróg, w tym dokonywania bieżących napraw nawierzchni jezdni, dróg rowerowych i chodników, w celu poprawy stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów;
- zorganizowania działań w sposób zapewniający prawidłową realizację wszystkich zadań ustawowych zarządcy dróg, w tym przede wszystkim w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli obiektów infrastruktury drogowej – stosownie do wymogu art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane – oraz identyfikowania potrzeb remontowych dla zarządzanej infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, a także wykluczający przypadki wykonywania tych kontroli przez osoby nieposiadające uprawnień do tego typu czynności;
- opracowywania systemowych rozwiązań prawno-organizacyjnych (procedur) w zakresie realizacji okresowych i bieżących kontroli stanu technicznego zarządzanej infrastruktury drogowej, w tym przepływu informacji i dokumentów z tym związanych oraz podległości służbowej;
- rzetelnego dokumentowania przeglądów stanu technicznego infrastruktury drogowej, w tym wskazywania pełnych informacji o stanie realizacji wniosków i zaleceń wynikających z poprzednio przeprowadzonych kontroli;
- formułowania wniosków i zaleceń po okresowych kontrolach stanu technicznego dróg w każdym przypadku stwierdzenia złego stanu technicznego infrastruktury drogowej wykorzystywanej przez pieszych i rowerzystów;
- dostosowania parametrów technicznych infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów (przede wszystkim chodników i dróg dla rowerów) do wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla dróg;
- doprowadzenia stanu technicznego infrastruktury drogowej, w tym służącej ruchowi pieszych i rowerzystów, do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa tych uczestników ruchu drogowego;
- utrzymywania infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów oraz jej oznakowania w stanie zapewniającym bezpieczeństwo tych uczestników ruchu drogowego;
- usunięcie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów, stwierdzonych w trakcie oględzin NIK, mogących wpływać negatywnie na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym;
- prawidłowego prowadzenia ewidencji dróg, w tym bieżącej aktualizacji tej ewidencji;
- prawidłowego ewidencjonowania wydatków ponoszonych w ramach realizowanych inwestycji;
- zapewnienia zgodności realizowanych inwestycji drogowych z opracowanymi projektami budowlanymi;
- właściwego sklasyfikowania dróg, z uwzględnieniem parametrów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla dróg;
- doprowadzenia do zgodności z przepisami ustawy Prawo budowlane zasad archiwizowania dokumentacji budowlanej zarządzanej infrastruktury drogowej.

Wnioski skierowane do organów zarządzających ruchem na wybranych drogach krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych i gminnych⁵⁹ dotyczyły m.in.:

- rzetelnego i terminowego przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na całej sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem, a także kontroli prawidłowości wykonywania zdań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu;
- opracowywania i wdrażania procedur w zakresie planowania, wykonywania i dokumentowania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd, a także w zakresie opracowywania, rozpatrywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu;
- podejmowania prac badawczych i analitycznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu oraz inicjowania kampanii społecznych i projektów edukacyjno-informacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów, a także tworzenie lokalnych programów poprawy brd;
- zintensyfikowania działań w ramach realizowanych lokalnych programów poprawy brd w celu zwiększenia bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych;
- sporządzania cyklicznych liniowych analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie brd i jego efektywności na całej sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem oraz dokumentowania tych czynności;
- zorganizowania działań w sposób gwarantujący prawidłową realizację wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem drogowym;
- wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie oznakowania pionowego i poziomego, stwierdzonych na odcinkach dróg (ulicach), będących przedmiotem oględzin NIK;
- doprowadzania do zgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacjami ruchu;
- podjęcia działań organizacyjnych w celu usunięcia nieprawidłowości związanej z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach przez osoby nieuprawnione;
- zatwierdzania wyłącznie takich projektów organizacji ruchu, które zawierają wszystkie wymagane elementy i opinie, określone w § 5 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach oraz obowiązującymi w tym zakresie procedurami;
- dokonywania zmian w organizacji ruchu wyłącznie w przypadku zatwierdzenia nowych projektów organizacji ruchu;

⁵⁹ Organami zarządzającymi ruchem na drogach krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (upoważnieni dyrektorzy oddziałów GDDKiA), na drogach wojewódzkich – marszałkowie województw (na podstawie art. 140i ustawy Prawo o ruchu drogowym marszałkowie województw są również przewodniczącymi wojewódzkich rad BRD), na drogach powiatowych i gminnych – starostowie, a w miastach na prawach powiatu na drogach publicznych położonych w granicach tych miast (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) – prezydenci miast.

- podejmowania działań zmierzających do pozyskania informacji odnośnie odcinków dróg nieposiadających zatwierdzonej organizacji ruchu na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach oraz wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu drogowego na całej sieci drogowej objętej zarządzaniem ruchem, w sposób zapewniający jej kompletność i zgodność ze stanem faktycznym;
- informowania zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku braku powiadomienia o jej wprowadzeniu, zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach;
- zorganizowania pracy wojewódzkich rad BRD w sposób zapewniający prawidłową realizację wszystkich jej zadań;
- uzupełnienia składu wojewódzkich rad BRD o przedstawicieli wszystkich podmiotów wymaganych przepisami prawa;
- wdrożenia wszystkich działań przewidzianych w programach poprawy brd realizowanych przez wojewódzkie rady BRD;
- terminowego składania Krajowej Radzie BRD sprawozdań z działalności przez wojewódzkie rady BRD.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 63 wniosków, 77 było w trakcie realizacji, a pozostałe sześć nie zostało zrealizowanych⁶⁰. Brak realizacji sześciu wniosków jest wynikiem tego, że ich wykonanie będzie wymagało poniesienia odpowiednich nakładów finansowych, co wymaga ich zaplanowania na kolejne lata w budżetach skontrolowanych jednostek.

Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli wskazującymi na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstw lub wykroczeń, Najwyższa Izba Kontroli złożyła trzy zawiadomienia do organów powołanych do ich ścigania.

W toku kontroli zasięmano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji w 14 jednostkach nieobjętych kontrolą, w tym głównie we właściwych miejscowo jednostkach terenowych Policji, w sprawach dotyczących statystyk zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów oraz lokalizacji miejsc zagrażających bezpieczeństwu tych uczestników ruchu drogowego.

Wg stanu na dzień 31 maja 2016 r. finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 44,5 tys. zł. Na całą kwotę składają się sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

⁶⁰ Wg stanu na dzień 23 maja 2016 r.

5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 40, 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 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).
7. 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).
8. Rozporządzenie 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.) – obowiązywało do dnia 10 sierpnia 2014 r.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278).
10. 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. z 2016 r. poz. 124).
11. 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).
12. 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).
13. 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.).
14. 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.).

5.2. Analiza stanu prawnego

1. Zarządzanie drogami publicznymi

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶¹. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ulice leżące w ciągu ww. dróg należą do tej samej kategorii, co drogi (art. 2 ust. 2). Strukturę organizacyjną administracji drogowej określają przepisy rozdziału 2 (art. 17–22). Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który wykonuje zadania zarządcy dróg krajowych (art. 18 ust. 1 pkt 1). Na podstawie art. 18a ust. 1, Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy GDDKiA, która wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. 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. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2–4 ustawy, dla pozostałych dróg zarządcami są: dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, dla dróg gminnych – wójt (burmistrz lub prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 omawianej ustawy).

Stosownie do art. 20 ustawy, do zadań zarządcy drogi należy (m.in.):

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- pełnienie funkcji inwestora;
- utrzymanie m.in. nawierzchni drogi, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 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;
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających, a także utrzymywanie zieleni przydrożnej.

Zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz prezydenci miast, jako zarządcy wszystkich dróg publicznych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, mogą 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 (art. 21 ust. 1 ustawy).

⁶¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji m.in. dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestru 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 tunelem⁶² (wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia, ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty ewidencyjne: książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do rozporządzenia; dziennik objazdu dróg (wg załącznika nr 2) oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg (wg załącznika nr 3). Dokument 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 urządzeń obcych (tab. nr 9); „Wypożyczenie 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. Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16).

Na podstawie art. 18a ust. 7 ustawy o drogach publicznych wydano 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 promach⁶³. Generalny Dyrektor DKiA gromadzi dane dotyczące sieci dróg publicznych i obiektów inżynierskich na podstawie informacji uzyskanych od poszczególnych zarządców dróg publicznych. Zarządcy dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz zarządcy dróg w miastach na prawach powiatu sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi, raz do roku w terminie do końca I kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego. Informacje te dotyczą m.in. rodzaju nawierzchni drogi oraz wykonanych robót drogowo-mostowych w danym roku i ich wartości. Dane o sieci dróg publicznych prowadzone są oddzielnie dla dróg poza granicami administracyjnymi miast oraz dróg w granicach administracyjnych miast. Wzory formularzy danych o sieci dróg publicznych określają dwa załączniki do powyższego rozporządzenia.

2. Zarządzanie ruchem na drogach

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i strefach ruchu) określa ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶⁴. 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 tych miastach zarządza prezydent miasta (z wyjątkiem autostrad

⁶² Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁶³ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

i dróg ekspresowych, którymi zarządza Generalny Dyrektor DKiA). Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na pozostałych drogach wojewoda (art. 10 ust. 2).

Według ustawy Prawo o ruchu drogowym, droga to 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 pkt 1). W ustawie zdefiniowano elementy infrastruktury drogowej przeznaczone dla ruchu pieszych i rowerzystów:

- chodnik – część drogi przeznaczona do ruchu pieszych (art. 2 pkt 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz art. 4 pkt 6 ustawy o drogach publicznych);
- droga dla rowerów – droga lub jej część przeznaczona do ruchu rowerów, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi; droga dla rowerów jest oddzielona od innych dróg lub jezdni tej samej drogi konstrukcyjnie lub za pomocą urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 2 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- pas ruchu dla rowerów – część jezdni przeznaczona do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5a ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- jezdnia – część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów z wyłączeniem torowisk wydzielonych z jezdni (art. 2 pkt 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- pobocze – część drogi przyległa do jezdni, która może być przeznaczona do ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postoju pojazdów, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 2 pkt 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- przejazd dla rowerzystów – powierzchnia jezdni lub torowiska przeznaczona do przejeżdżania przez rowerzystów, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- przejście dla pieszych – powierzchnia jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczona do przechodzenia przez pieszych, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 11 ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- śluza dla rowerów – część jezdni na wlocie skrzyżowania na całej szerokości jezdni lub wybranego pasa ruchu przeznaczona do zatrzymywania rowerów w celu zmiany kierunku jazdy lub ustąpienia pierwszeństwa, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5b ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶⁵. Rozporządzenie określa szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz w strefach zamieszkania, a zwłaszcza działania w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu i wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 rozporządzenia, działania w zakresie zarządzania 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

⁶⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do czynności organizacyjno-technicznych należy sporządzanie projektów organizacji ruchu⁶⁶, przedstawianie ich do zatwierdzenia, rozpatrywanie projektów organizacji ruchu i zatwierdzanie organizacji ruchu, przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji, nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności oraz nadzór nad zarządzaniem ruchem (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a–h). Wymienione wyżej 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 organizację 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). 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 jednostki wymienione w § 11 pkt 1–6 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem oraz osoba realizująca zamówienie wyżej wskazanych jednostek (§ 4 ust. 3).

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; program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi (w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną); 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,

⁶⁶ 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).

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; przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu (w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze); nazwisko i podpis projektanta.

Organizację ruchu na podstawie projektu organizacji ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi (§ 6 ust. 1 rozporządzenia, z wyjątkami wymienionymi w ust. 2 i 3). Do przedstawionego do zatwierdzenia 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; zarządu drogi, jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt; organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub na drodze objętej objazdem w przypadkach, o których mowa w § 6 ust. 2 i 3 (§ 7 ust. 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 niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności (§ 7 ust. 3). W celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może powołać komisję, w której skład wchodzi, w szczególności, 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 rozporządzenia).

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 organizacji ruchu (§ 8 ust. 2). 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 omawianego rozporządzenia, 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). Organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarząd drogi, z wyjątkiem umieszczania i utrzymania znaków i urządzeń wymienionych w pkt 1–6 (§ 11).

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 (§ 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 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, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń 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, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej oraz umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

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 drogach⁶⁷, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. 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).

⁶⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

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 drogowych⁶⁸, wydane na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na drogach stosuje się: znaki pionowe (tarcze, tablice z napisami lub symbolami, które występują również w postaci znaków świetlnych), znaki poziome (linie, napisy i symbole umieszczone na nawierzchni drogi), 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 drogowych, sygnałów drogowych, wzory tabliczek oraz ich spis określa załącznik do rozporządzenia (§ 2 ust. 8). Znaki drogowe najczęściej stosowane do oznakowania infrastruktury drogowej wykorzystywanej przez pieszych oraz jezdni i dróg dla rowerów w miejscu skrzyżowania się z infrastrukturą dla pieszych to:

- znaki pionowe ostrzegawcze (np. A-9 – przejazd kolejowy z zaporami, A-10 – przejazd kolejowy bez zapor, A-16 – przejście dla pieszych, A-17 – dzieci);
- znaki pionowe zakazu (np. B-41 – zakaz ruchu pieszych);
- znaki pionowe nakazu (np. C-16 – droga dla pieszych, C-16a – koniec drogi dla pieszych);
- znaki pionowe informacyjne (D-6 – przejście dla pieszych, D-35 – przejście podziemne dla pieszych, D-35a – schody ruchome w dół, D-36 – przejście nadziemne dla pieszych, D-36a – schody ruchome w górę);
- znaki poziome (P-10 – przejście dla pieszych);
- sygnały świetlne (S-5 – sygnalizator z sygnałami dla pieszych).

Znaki drogowe najczęściej stosowane do oznakowania infrastruktury drogowej wykorzystywanej przez rowerzystów oraz jezdni i chodników w miejscu skrzyżowania się z infrastrukturą dla rowerzystów to:

- znaki pionowe ostrzegawcze (np. A-5 – skrzyżowanie dróg, A-7 – ustąp pierwszeństwa, A-16 – przejście dla pieszych, A-17 – dzieci);
- znaki pionowe zakazu (np. B-1 – zakaz ruchu w obu kierunkach, umieszczona pod znakiem B-1 tabliczka z napisem „Nie dotyczy” wraz z symbolem pojazdu lub wyrażeniem określającym pojazd wskazuje, że zakaz nie dotyczy pojazdu określonego tabliczką, B-2 – zakaz wjazdu, umieszczona pod znakiem B-2 tabliczka z napisem „Nie dotyczy” wraz z symbolem pojazdu lub wyrażeniem określającym pojazd wskazuje, że zakaz nie dotyczy pojazdu określonego tabliczką, B-9 – zakaz wjazdu rowerów, B-20 – stop, B-21 i B-22 – zakaz skręcania w lewo i w prawo, umieszczona pod znakami B-21 lub B-22 tabliczka z napisem „Nie dotyczy” wraz z symbolem pojazdu lub wyrażeniem określającym pojazd wskazuje, że zakaz nie dotyczy pojazdu określonego tabliczką);
- znaki pionowe nakazu (np. C-1 – nakaz jazdy w prawo przed znakiem, C-2 – nakaz jazdy w prawo za znakiem, C-12 – ruch okrężny, C-13 – droga dla rowerów, umieszczone na jednej tarczy symbole C-13 i C-16 oddzielone kreską poziomą oznaczają, że droga jest przeznaczona dla pieszych i kierujących rowerami, umieszczone na jednej tarczy symbole C-13 i C-16 oddzielone kreską pionową oznaczają drogę dla rowerów i drogę dla pieszych położone obok siebie, C-13a – koniec drogi dla rowerów);

⁶⁸ Dz. U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.

- znaki pionowe informacyjne (np. D-1 – droga z pierwszeństwem, D-2 – koniec drogi z pierwszeństwem, D-6 – przejście dla pieszych, D-6a – przejazd dla rowerzystów, D-6b – przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów);
- znaki pionowe uzupełniające (F-19 pas ruchu dla określonych pojazdów);
- znaki poziome (P-2 – linia pojedyncza ciągła, P-4 – linia podwójna ciągła, P-8b – strzałka kierunkowa do skręcania, P-10 – przejście dla pieszych, P-11 – przejazd dla rowerzystów, P-12 – linia bezwzględnej zatrzymania – stop, P-23 – rower, oznacza drogę dla rowerów, pas ruchu dla rowerów lub służbę dla rowerów albo część jezdni drogi jednokierunkowej, na której ruch rowerów odbywa się w dwóch kierunkach, znak P-23 umieszczony łącznie ze znakiem P-26 oznacza, że droga jest przeznaczona dla pieszych i kierujących rowerami);
- sygnały świetlne (S-7 – sygnalizator z sygnałem nakazującym opuszczenie pasa ruchu).

3. Przepisy zawarte w ustawie Prawo budowlane

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 budowlane⁶⁹. Stosownie do art. 3 pkt 3 i 3a, drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele i przepusty – są obiektami budowlanymi. 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 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.

Stosownie do przepisu art. 61 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, 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 należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, 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, instalacji i urządzeń wymienionych w pkt 1,
- co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia.

Niewykonywanie obowiązku kontroli jest wykroczeniem z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, zagrożonym karą grzywny.

⁶⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

Kontrola powinna być prowadzona przez osoby posiadające uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane, za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się m.in. sprawowanie kontroli technicznej utrzymywania obiektów budowlanych. Art. 14 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że uprawnienia budowlane są udzielane m.in. w specjalnościach drogowej i mostowej. Szczegółowy zakres kompetencji wynikających z uprawnień budowlanych w specjalności drogowej i mostowej został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁷⁰, które zastąpiło z dniem 25 września 2014 r. rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. o tym samym tytule⁷¹.

Osoba wykonująca samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, nie posiadając odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane).

Stosownie do przepisów art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania 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 ustawy o drogach publicznych⁷².

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane wydano rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁷³. Stosownie do § 2, przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych. W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych, na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia, wprowadzono następujące klasy dróg:

- autostrady, oznaczone dalej symbolem „A”,
- ekspresowe, oznaczone dalej symbolem „S”,
- główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem „GP”,
- główne, oznaczone dalej symbolem „G”,
- zbiorcze, oznaczone dalej symbolem „Z”,
- lokalne, oznaczone dalej symbolem „L”,
- dojazdowe, oznaczone dalej symbolem „D”.

⁷⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1278.

⁷¹ Dz. U. Nr 83, poz. 578, ze zm., uchylone z dniem 10 sierpnia 2014 r.

⁷² Książka drogi jest jednym z dokumentów ewidencyjnych, wchodzących w skład ewidencji dróg publicznych, na podstawie przepisów 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).

⁷³ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia, drogi zaliczone do jednej z powyższych kategorii, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające następującym klasom dróg:

- drogi krajowe – klasy A, S lub GP,
- drogi wojewódzkie – klasy GP lub G,
- drogi powiatowe – klasy GP, G lub Z,
- drogi gminne – klasy GP, G, Z, L lub D.

Zgodnie z § 10 ust. 1 – droga powinna mieć w szczególności jezdnię – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów, pobocza lub chodnik – jeżeli przeznaczona jest do ruchu pieszych oraz torowisko tramwajowe – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów szynowych.

W rozporządzeniu określone zostały parametry techniczne oraz warunki usytuowania w zależności od klasy drogi, jakim odpowiadać powinny m. in. pobocza (§§ 36–41), chodniki (§§ 43–45) oraz ścieżki rowerowe (§§ 46–48).

4. Uregulowania dotyczące zadań instytucji zarządzających systemem brd, tj. Krajowej Rady BRD oraz Wojewódzkich Rad BRD

Zgodnie z art. 140b ustawy Prawo o ruchu drogowym, Krajowa Rada BRD to międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów działający w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego przy ministrze właściwym ds. transportu. Przewodniczącym Krajowej Rady BRD jest minister właściwy ds. transportu (art. 140d pkt 1). Zgodnie z przepisami art. 140c, Krajowa Rada BRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach brd. Do zadań Krajowej Rady BRD w zakresie poprawy brd należy m.in.:

- proponowanie kierunków polityki państwa;
- opracowywanie programów poprawy brd w oparciu o propozycje przedstawiane przez właściwych ministrów i ocena ich realizacji;
- inicjowanie badań naukowych;
- inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych oraz umów międzynarodowych;
- inicjowanie kształcenia kadr administracji publicznej;
- współpraca z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi;
- inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej;
- analizowanie i ocena podejmowanych działań.

Na podstawie art. 140e ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3, przewodniczący Krajowej Rady BRD otrzymuje od ministrów i innych organów, których przedstawiciele są członkami Krajowej Rady BRD sprawozdania i informacje dotyczące realizacji zadań określonych w programach brd oraz składa Radzie Ministrów corocznie (do końca marca) sprawozdanie dotyczące stanu brd oraz działań realizowanych w tym zakresie.

Krajowa Rada wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretariatu Krajowej Rady BRD, który działa jako wewnętrzna jednostka organizacyjna ministra właściwego ds. transportu. Szczegółową organizację i tryb pracy Krajowej Rady BRD określa regulamin przyjęty w drodze uchwały na pierwszym posiedzeniu Krajowej Rady BRD (art. 140f).

Zgodnie z art. 140g–140i ustawy, wojewódzkie rady BRD działają przy marszałkach województw jako wojewódzkie zespoły koordynacyjne w sprawach brd. Do zadań wojewódzkich rad BRD należy m.in.:

- opracowywanie regionalnych programów poprawy brd;
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego w zakresie brd;
- inicjowanie kształcenia kadr administracji publicznej i szkolenie w zakresie brd;
- współpraca z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi;
- inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej;
- analizowanie i ocena podejmowanych działań.

Szczegółową organizację i tryb pracy wojewódzkich rad BRD określa regulamin organizacyjny przyjęty przez rady w drodze uchwały. Przewodniczącymi wojewódzkich rad BRD są marszałkowie województw, a w skład rad wchodzi m.in.: wojewodowie, wojewódzcy komendanci Policji, dyrektorzy właściwych terenowo oddziałów GDDKiA, przedstawiciel zarządu województwa, przedstawiciele zarządów powiatów, przedstawiciele prezydentów miast, przedstawiciele zarządów dróg wojewódzkich i powiatowych (art. 140h oraz art. 140i).

Zgodnie z art. 140j ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy, przewodniczący wojewódzkich rad BRD otrzymują od organów, których przedstawiciele są członkami wojewódzkich rad sprawozdania i informacje dotyczące realizacji zadań określonych w programach brd oraz składają Przewodniczącemu Krajowej Rady BRD corocznie (do końca stycznia) sprawozdania dotyczące stanu brd na terenie województw oraz działań realizowanych w tym zakresie. Obsługę wojewódzkich rad BRD zapewniają wyznaczone przez marszałków województw wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (art. 140k ustawy).

5. Przepisy międzynarodowe określające ogólne zasady ruchu drogowego, w tym dotyczące pieszych i rowerzystów

Traktatem międzynarodowym określającym ogólne zasady ruchu drogowego jest Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r.⁷⁴ Polska stała się sygnatariuszem tej umowy w 1984 r. W zakresie prawa krajowego głównym aktem prawnym regulującym kwestie ruchu drogowego jest ustawa Prawo o ruchu drogowym oraz akty wykonawcze do tej ustawy.

⁷⁴ Dz. U. z 1988 r. Nr 5, poz. 40, ze zm.

5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i Nazwisko kierownika jednostki	Ocena skontrolowanej działalności ⁷⁵
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Minister Infrastruktury i Budownictwa Przewodniczący Krajowej Rady BRD ⁷⁶	Andrzej Adamczyk od dnia 16 listopada 2015 r. ⁷⁷	o/n ⁷⁸
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie	p.o. Dyrektora	Tomasz Kwieciński	pn
3.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie	Dyrektor	Mirosław Nicewicz	pn
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD ⁷⁹	Mieczysław Strug	o/n ⁸⁰
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD	Adam Struzik	pn
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD	Jerzy Leszczyński	o
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD	Wojciech Saluga	pn
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD	Gustaw Marek Brzezina	n
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Marszałek Województwa Przewodniczący Wojewódzkiej Rady BRD	Andrzej Buła	pn

⁷⁵ W przypadku oceny ogólnej skontrolowanej działalności użyte skróty oznaczają: p – ocena pozytywna; pn – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; n – negatywna; o – ocena opisowa. W przypadkach kiedy przyjęto ocenę ogólną dzieloną, zastosowano skróty: o/p, o/pn lub o/n. Występują one w sytuacjach, gdy co najmniej jeden obszar kontrolowanej działalności oceniony został przy użyciu oceny opisowej, a pozostałe zgodnie z trzystopniową skalą ocen, tj. pozytywnie, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości lub negatywnie. Oceny opisowe zostały sformułowane wówczas, gdy zastosowanie trzystopniowej skali ocen byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

⁷⁶ Na podstawie art. 140d ustawy Prawo o ruchu drogowym minister właściwy ds. transportu jest przewodniczącym Krajowej Rady BRD.

⁷⁷ W okresie objętym kontrolą NIK, tj. w latach 2013–2015 (I półrocze) ministrami właściwymi ds. transportu, a zarazem przewodniczącymi Krajowej Rady BRD byli: od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r. Elżbieta Bieńkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁷⁸ W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa ocenę opisową zastosowano w odniesieniu do działań ministra właściwego ds. transportu w zakresie opracowania i realizacji programów brd oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, natomiast zostały negatywnie ocenione działania kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu w zakresie uwzględniania w obowiązujących przepisach i działaniach legislacyjnych zagadnień zapewniających poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

⁷⁹ Na podstawie art. 140i ustawy Prawo o ruchu drogowym marszałkowie województw są przewodniczącymi Wojewódzkich Rad BRD.

⁸⁰ W wystąpieniu do Marszałka Województwa Pomorskiego (przewodniczący Pomorskiej Rady BRD) ocenę opisową zastosowano w odniesieniu do działań w zakresie opracowania i realizacji programów brd oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, natomiast zostały negatywnie ocenione działania w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach.

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i Nazwisko kierownika jednostki	Ocena skontrolowanej działalności ⁷⁵
10.	Urząd Miejski w Gdańsku	Prezydent Miasta	Paweł Adamowicz	pn
11.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Prezydent Miasta	Hanna Gronkiewicz-Waltz	pn
12.	Urząd Miejski w Białymstoku	Prezydent Miasta	Tadeusz Truskolaski	p
13.	Urząd Miasta Katowice	Prezydent Miasta	Marcin Krupa	pn
14.	Urząd Miasta Olsztyna	Prezydent Miasta	Piotr Grzymowicz	pn
15.	Urząd Miasta Opola	Prezydent Miasta	Arkadiusz Wiśniewski	pn
16.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim	Starosta	Zbigniew Ptak	o/n ⁸¹
17.	Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Starosta	Jolanta Gonta	o
18.	Starostwo Powiatowe w Wysokiem Mazowieckiem	Starosta	Bogdan Zieliński	o
19.	Starostwo Powiatowe w Częstochowie	Starosta	Andrzej Kwapisz	pn
20.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Starosta	Andrzej Wiczowski	n
21.	Starostwo Powiatowe w Nysie	Starosta	Czesław Bilobran	pn
22.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku	Dyrektor	Grzegorz Stachowiak	pn
23.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	p.o. Dyrektora	Zbigniew Ostrowski	pn
24.	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku	Dyrektor	Józef Władysław Sulima	o
25.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach	Dyrektor	Zbigniew Tabor	pn
26.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie	Dyrektor	Waldemar Królikowski	pn
27.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Opolu	Dyrektor	Bogdan Poliwoda	pn
28.	Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku	Dyrektor	Mieczysław Kotłowski	pn
29.	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	Dyrektor	Łukasz Puchalski	pn
30.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	Dyrektor	Piotr Handwerker	pn
31.	Zarząd Dróg Zieleni i Transportu w Olsztynie	Dyrektor	Jerzy Roman	pn
32.	Miejski Zarząd Dróg w Opolu	Dyrektor	Arkadiusz Karbowski	pn
33.	Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim	Dyrektor	Andrzej Suszek	pn
34.	Zarząd Dróg Powiatowych w Sochaczewie	Dyrektor	Małgorzata Dębowska	pn
35.	Zarząd Dróg Powiatowych w Wysokiem Mazowieckiem	Dyrektor	Edward Roszkowski	o
36.	Powiatowy Zarząd Dróg w Częstochowie	Dyrektor	Bożena Zalewska	pn
37.	Zarząd Dróg Powiatowych w Ostródzie	Dyrektor	Małgorzata Ostrowska	pn
38.	Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	Dyrektor	Tadeusz Dziubandowski	pn

⁸¹ W wystąpieniu do Starosty Nowodworskiego ocenę opisową zastosowano w odniesieniu do działań w zakresie opracowania i realizacji programów brd oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, natomiast zostały negatywnie ocenione działania w zakresie czynności organizacyjno-technicznych dotyczących zarządzania ruchem na drogach.

5.4. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

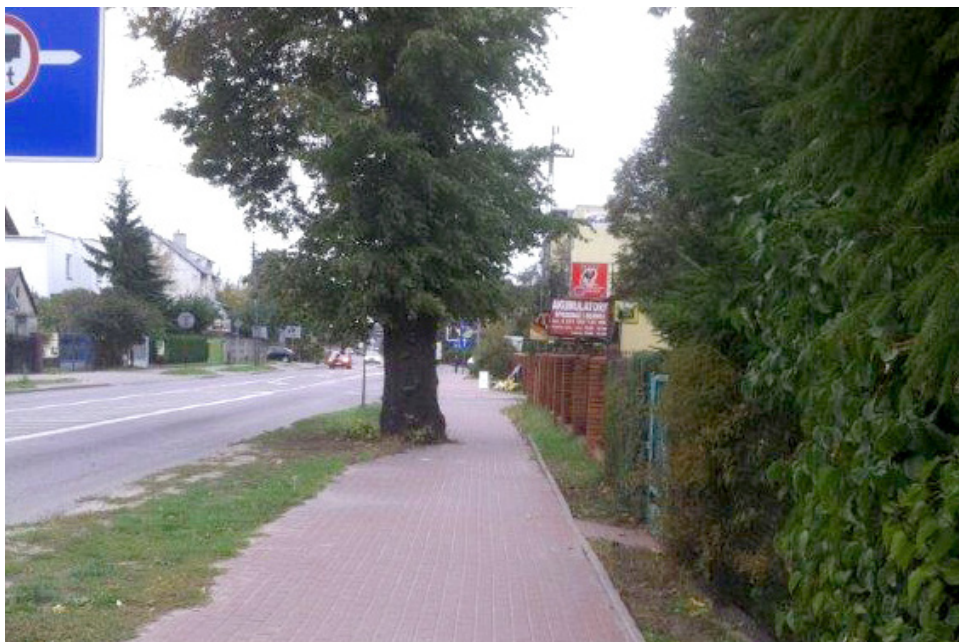
1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
12. Minister Infrastruktury i Budownictwa
13. Minister Finansów
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Komendant Główny Policji
18. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
19. Marszałkowie województw
20. Starostowie powiatów
21. Wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast)
22. Związek Harcerstwa Polskiego
23. Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
24. Związek Powiatów Polskich
25. Związek Miast Polskich
26. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP

5.5. Dokumentacja fotograficzna z przeprowadzonych oględzin⁷⁵

Oględzinom i ocenie podlegały chodniki i ścieżki rowerowe, ich uszkodzenia miały wpływ na brd niechronionych użytkowników dróg.

Zdjęcie nr 1

DW 634 miejscowość Ząbki



Drzewa
w obszarze chodnika

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 2

DP 2328G, odcinek Przemysław–Dworek



Droga w tym miejscu
biegnie w terenie
luźnej zabudowy
i jest oznakowana
jako teren
zabudowany.
W przekroju
brak chodnika
i ścieżki rowerowej.
Pobocze gruntowe,
uniemożliwiające
poruszanie się
z uwagi na muldy

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

⁸² Wszystkie fotografie w załączniku stanowią własność NIK (wykonane zostały w trakcie przeprowadzanych oględzin).

Zdjęcie nr 3

Przejęście dla pieszych w ciągu drogi krajowej nr 16 w granicach administracyjnych Olsztyna (ul. Sielska)



Przejęście dla pieszych przez ulicę Sielską szerokości 3,3 m. Widoczne ubytki i nierówności w nawierzchni z płyt betonowych

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 4

Fragment ścieżki rowerowej w ciągu drogi krajowej nr 16 w granicach administracyjnych Olsztyna (ul. Sielska)



Zwężenie chodnika do szerokości 1,5 m oraz ścieżki rowerowej do szerokości 1,4 m. Słupy latarni oraz znaków umieszczone w ścieżce rowerowej

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 5
Olsztyn ul. Wojska Polskiego



Widoczne ubytki
nawierzchni asfaltowej

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 6
Droga powiatowa nr 1544 O – Chróstina – Przeworno, m. Chróstina



Niezabezpieczona
przed wpadnięciem
skarpa rowu
o gł. 0,7–1,3 m
i szer. 1,2–1,9 m
w ciągu chodnika

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 7

Droga powiatowa nr 1617 O – Łąka Prudnicka - Starowice, odcinek Pokrzywna–Jarnołówek



Nieosłonięta skarpa
(długość ok. 150 m)
porośnięta drzewami
i krzewami
o wys. ponad 5 m

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 8

Droga powiatowa nr 1665 O – Radzikowice – Śmiłowice, ciąg drogi w m. Goszowice



Chodnik, w ciągu
którego występują
liczne nierówności
o różnej wielkości
i głębokości

Źródło: Materiały z kontroli NIK.



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 13 lipca 2016 r.

DK.II.0810.48.1.2015

NK: 101751/16

NKK. 323894/16

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezisie

w związku z otrzymaną w dniu 29 czerwca 2016 r. Informacją o wynikach kontroli *bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – pieszych i rowerzystów – stanowi jeden z kluczowych priorytetów w realizacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020. W trosce o bezpieczeństwo pieszych, Ministerstwo zleciło, m.in. opracowanie podręcznika pt. *Ochrona pieszych. Podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego*, stanowiącego zbiór wytycznych i przykładów dla bezpiecznego kształtowania infrastruktury przeznaczonej dla pieszych. Wszyscy zainteresowani tą problematyką mogą pobrać to opracowanie ze strony internetowej Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz wdrażać poszczególne rozwiązania w nim zawarte. Ponadto planowane jest w najbliższym czasie ogłoszenie przetargu, obejmującego przeprowadzenie badań skuteczności wybranych urządzeń bezpieczeństwa pieszych oraz opracowanie wytycznych w sprawie wyznaczania przejść dla pieszych. Procedura zmierzająca do udzielenia zamówienia publicznego dla tego zadania została już podjęta.

W Programie Realizacyjnym na lata 2015-2016, stanowiącym zbiór zadań służących realizacji priorytetów i kierunków określonych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020, zostało zawarte zadanie związane z opracowaniem *Wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego*, w celu realizacji którego rozpoczęto prace. W najbliższym czasie planowany jest dialog techniczny z udziałem podmiotów zainteresowanych jego realizacją, a w konsekwencji wszczęcie procedury zmierzającej do udzielenia zamówienia publicznego.

Odnosząc się do zaleceń Najwyższej Izby Kontroli dotyczących podjęcia działań w celu przygotowania projektu zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD, Ministerstwo nie uznaje za celowe tworzenie podstaw prawnych dla powoływania ww. rad BRD, gdyż spowodowałoby to znaczne rozdrobnienie struktury zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ponadto należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym brak jest przeciwwskazań do funkcjonowania przedstawicieli jednostek samorządowych w pracach wojewódzkich rad BRD. W ocenie Ministerstwa rozdrobnienie struktur zarządzania BRD utrudniałoby też proponowane finansowanie działań ze szczebla centralnego.

Mając na uwadze dotychczasowe, ponad 14-letnie doświadczenie z funkcjonowania struktur zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce, a także nowe wyzwania w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w Ministerstwie opracowano propozycję restrukturyzacji tych struktur, polegającą, m.in. na wzmocnieniu ich o przedstawicieli innych jednostek realizujących zadania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wskazaniu źródeł finansowania działań w tym zakresie ze szczebla centralnego poprzez wojewodów, jako przewodniczących wojewódzkich rad bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosząc się do zaleceń Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie możliwości nowelizacji rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz*

wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem celem zobowiązania zarządcy dróg do uzupełnienia brakujących projektów organizacji ruchu, w ocenie Ministerstwa nie ma uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów ww. rozporządzenia.

Zgodnie z art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych 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 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, którą prowadzi właściwy zarządca oddzielnie dla każdego odcinka drogi.

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „Wyposażenie techniczne odcinka drogi” – kolumny 6, 7, 8) na podstawie projektu organizacji ruchu sporządzonego zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji.

Wyeliminowanie niedomagań związanych z prowadzeniem ewidencji drogi i przede wszystkim 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.

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

Ponadto należy nadmienić, że w obecnym porządku prawnym brak jest możliwości nakładania kar na zarządców dróg za ujawnione niedociągnięcia, np. brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu na sieci dróg, którą zarządzają oraz nie ma organu uprawnionego do nakładania kar. Z tych też względów zasadnym wydaje się wprowadzenie, aktem prawnym rangi ustawowej (ustawą o drogach publicznych), organu uprawnionego do nakładania kar, katalogu naruszeń przepisów o ewidencji dróg oraz kar nakładanych za te naruszenia.

Odnosząc się do zalecenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego, w ocenie Ministerstwa nie jest zasadne tworzenie odrębnego programu, dedykowanego wyłącznie dla tej grupy uczestników ruchu. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 oraz opracowywane sukcesywnie programy realizacyjne, obejmujące kolejne cykle dwuletnie jego realizacji, uwzględniają każdorazowo komponenty dedykowane wprost niechronionym uczestnikom ruchu. Zatem przedmiotowe zalecenie wymaga dodatkowego uzasadnienia, aby jednoznacznie odnieść się do argumentacji zawartej w jego treści.

Podpis
Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Jerzy Szmit
Podsekretarz Stanu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN.410.008.00.2015
P/15/034/KIN

Warszawa, 19.07.2016 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Infrastruktury i Budownictwa
do Informacji o wynikach kontroli
bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 667), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zawartego w piśmie nr DK.II.0810.48.1.2015 z dnia 13 lipca 2016 roku.

Minister Infrastruktury i Budownictwa w stanowisku do Informacji NIK podkreślił, że poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów stanowi jeden z kluczowych priorytetów w realizacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (NPBRD).

Odnosząc się do wniosku NIK o podjęcie przez ministra właściwego do spraw transportu działań mających na celu przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 poz. 1137, ze zm.) w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD, Minister uznał niecelowość takiego rozwiązania wskazując, że spowodowałoby to znaczne rozdrobnienie struktury zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego.

NIK podtrzymuje swoją opinię w powyższej sprawie. Jak wykazały ustalenia kontroli, brak podstaw prawnych do utworzenia powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD powodował, że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości nie powołały lokalnych rad BRD. W konsekwencji, nie była prowadzona współpraca z innymi jednostkami i organami w zakresie zwiększenia ochrony pieszych i rowerzystów na terenie gmin, miast i powiatów. W nielicznych przypadkach, w których władze samorządowe powołały lokalne rady BRD, rady te następnie likwidowano, powołując się na brak podstaw prawnych do ich funkcjonowania. NIK zwraca ponadto uwagę, że stanowisko Ministra stoi w sprzeczności z założeniami NPBRD, który w celu usprawnienia działania struktur organizacyjnych brd zakłada wielostopniową strukturę zarządzania, w tym poprzez powiatowe, gminne i miejskie rady BRD.

W związku z wynikami kontroli, NIK wnioskuje ponadto do ministra właściwego do spraw transportu o podjęcie inicjatywy w celu opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego. W swoim stanowisku Minister wyraził pogląd, że tworzenie odrębnego programu dedykowanego wyłącznie

niechronionym uczestnikom ruchu jest niezasadne, gdyż NPBRD i programy realizacyjne zawierają komponenty dedykowane wprost niechronionym uczestnikom ruchu.

NIK nie podziela wyżej przywołanej argumentacji Ministra. Wyniki kontroli wykazały bowiem, że ujęcie ochrony problematyki pieszych i rowerzystów w NPBRD jest niewystarczające. W ocenie NIK, przyjęta konstrukcja programu w części odnoszącej się do ochrony pieszych i rowerzystów była nieefektywna. Polegała ona wyłącznie na sformułowaniu celów programu w zakresie ochrony pieszych i rowerzystów, nie wskazywała natomiast konkretnych działań nakierowanych na ochronę tej grupy uczestników ruchu drogowego. NIK wskazuje na potrzebę opracowania odrębnego programu poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów z uwagi na pogarszający się stan ich bezpieczeństwa. W szczególności dotyczy to rowerzystów – liczba wypadków z ich udziałem wzrosła bowiem na przestrzeni ostatnich pięciu lat o 18%, a liczba rowerzystów poszkodowanych w tych wypadkach o 17%.

W swoim stanowisku Minister wskazał również na brak uzasadnionej potrzeby 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. Nr 177, poz. 1729, ze zm.), polegającej na określeniu horyzontu czasowego, w którym zarządcy dróg zobowiązani byłiby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu.

NIK podtrzymuje swoją opinię w powyższej sprawie. Zaledwie co piąta skontrolowana jednostka zarządzająca ruchem wdrożyła organizację ruchu na całej administrowanej sieci dróg na podstawie projektów organizacji ruchu, zatwierdzonych w oparciu o przepisy wskazanego wyżej rozporządzenia. W zdecydowanej większości skontrolowane podmioty nie dysponowały precyzyjną wiedzą dotyczącą długości zarządzanej sieci bez zatwierdzonej organizacji ruchu. Na odcinkach tych obowiązywały zróżnicowane (jeśli chodzi o formę) plany sytuacyjne lub schematy organizacji ruchu, które w żaden sposób nie odpowiadały wymaganiom określonym w § 5 ww. rozporządzenia. Ujawniono również takie odcinki dróg, dla których nie została w ogóle sporządzona dokumentacja opisująca sposób oznakowania. NIK zwraca uwagę na potrzebę precyzyjnego zinwentaryzowania potrzeb w zakresie brakującej dokumentacji oraz podjęcia na tej podstawie działań w celu objęcia całej sieci zarządzanych dróg organizacją ruchu zatwierdzoną na podstawie przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia. Obecny stan może uniemożliwiać odtworzenie oznakowania pionowego (w przypadku np. jego kradzieży), bądź ustalenie, kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego oznakowania lub urządzeń brd. Nie będzie również możliwe określenie, jakie przesłanki zdecydowały o ich lokalizacji, co jest istotne np. w przypadku ograniczeń w korzystaniu z dróg. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu uniemożliwia ponadto rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia i okresowych przeglądów funkcjonowania na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Objęcie całej sieci zarządzanych dróg zatwierdzoną organizacją ruchu powinno poprawić skuteczność i wynikowość zadań związanych zwłaszcza z kontrolą poprawności oznakowania, a poprzez to przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów. Tylko taki system funkcjonowania organizacji ruchu stanowić powinien podstawę legalnego i skutecznego działania w dziedzinie brd, gdyż wyłącznie na podstawie projektów zatwierdzonych organizacji ruchu mogą być racjonalnie wbudowane znaki drogowe, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu oraz podejmowane systemowe działania na rzecz poprawy brd, w tym pieszych i rowerzystów (np. ustalanie granic obszarów zabudowanych, wyznaczanie przejść dla pieszych, sygnalizacji świetlnych, miejsc niebezpiecznych, itp.).

