



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-10-08/2013  
P/13/078

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.

Kontroler Marek Tarnawski, główny specjalista k.p. - upoważnienie do kontroli nr 86005 z dnia 11 czerwca 2013 r.

[akta kontroli, str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Łodzi, 90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, zwany dalej „Urzędem”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK wzięła pod uwagę głównie to, że Prezydent Miasta Łodzi powierzył zadania związane z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym w Łodzi w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z obowiązujących uregulowań prawnych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### Przygotowanie Urzędu do realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym.

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Łodzi uchwałą z dnia 5 marca 2003 r.<sup>2</sup>, utworzyła Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi (dalej: ZDiT lub Zarząd) jako jednostkę budżetową.

Przedmiot działalności Zarządu uchwałą określała w §2:

„§ 2.1. Przedmiotem działalności Zarządu będzie wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, w granicach administracyjnych miasta Łodzi, prowadzenie spraw z zakresu zarządzania ruchem na tych drogach w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>3</sup>, zarządzanie i organizacja komunikacji publicznej oraz wydawanie licencji lub zezwoleń na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób lub rzeczy, z wyłączeniem przewozów taksówkowych.

2. Zakres działalności Zarządu nie dotyczy dróg wewnętrznych położonych na gruntach komunalnych miasta Łodzi.”

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Uchwała nr VIII/104/03

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

Po dokonanych przez Radę Miejską zmianach uchwały nr VIII/104/03, przedmiot działalności Zarządu określony był następująco:

• Od 1 stycznia 2012 r. (uchwała XXVI/428/11 z dnia 16 listopada 2011 r.):

„§ 2.1. Przedmiotem działalności Zarządu jest:

- 1) wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, zwanych dalej drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu, w zakresie dróg wewnętrznych, zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez Miasto, przekazanych do zarządu jednostce, w szczególności: planowanie, budowa, przebudowa i remonty oraz utrzymanie i ochrona dróg i drogowych obiektów inżynierskich w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>4</sup>, z wyłączeniem obowiązków utrzymania czystości i porządku na drogach, utrzymania zieleni przydrożnej oraz zadań zarządcy dróg związanych z ochroną środowiska;
- 2) zarządzanie, w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi, ruchem na drogach publicznych i wewnętrznych, o których mowa w pkt 1, w rozumieniu ustawy Prawo o ruchu drogowym.”

Punkty 3) i 4) zmienionego § 2 dotyczyły wykonywania zadań z zakresu transportu.

• Od 1 marca 2012 r. (uchwała nr XXXI/561/12 z dnia 25 stycznia 2012 r.) – zmiany przedmiotu działalności w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

• Od 1 grudnia 2012 r. (uchwała nr L/1026/12 z dnia 17 października 2012 r.) dodano § 2a w brzmieniu:

„§ 2a.1. W związku ze zmianą sposobu wykonywania obowiązków zarządcy dróg, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, w zakresie utrzymania sygnalizacji świetlnej i obsługi badań laboratoryjnych, Zarząd zostanie wyposażony w majątek wchodzącej w skład nabytej przez Miasto Łódź zorganizowanej części przedsiębiorstwa Zakładu Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o.

2. Z dniem 1 grudnia 2012 r., w trybie art. 231 Kodeksu pracy, pracownicy Zakładu Drogownictwa i Inżynierii Sp. z o.o. wykonujący zadania, o których mowa w ust. 1 przejdą wraz z wyposażeniem stanowisk pracy do Zarządu.”

[dowód: akta kontroli, str. 3-7; 115]

Statut ZDiT Rada Miejska nadała uchwałą z dnia 6 marca 2013 r.<sup>5</sup>, która weszła w życie 19 kwietnia 2013 r. Poprzedni statut nadany został uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 czerwca 2006 r.<sup>6</sup> (data wejścia w życie: 9 sierpnia 2006 r.) ze zmianami. Przedmiot działalności Zarządu w zakresie dotyczącym zarządzania drogami i zarządzania ruchem drogowym statut określa w § 6 pkt 1 i 2. Od 19 kwietnia 2013 r. przedmiotem działalności Zarządu jest:

- „1) wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, zwanych dalej drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu w zakresie dróg wewnętrznych zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez Miasto Łódź, przekazanych do zarządu jednostce, w szczególności: planowanie, budowa, przebudowa i remonty dróg, prowadzenie laboratorium badań drogowych oraz utrzymanie i ochrona dróg i drogowych obiektów inżynierskich w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem obowiązków utrzymania czystości i porządku na drogach, utrzymania zieleni przydrożnej oraz zadań zarządcy dróg związanych z ochroną środowiska;

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

<sup>5</sup> Uchwała nr LVIII/1218/13

<sup>6</sup> Uchwała nr LXIX/1305/06

2) zarządzanie, w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi, ruchem na drogach publicznych i wewnętrznych, o których mowa w pkt. 1, w rozumieniu ustawy Prawo o ruchu drogowym;"

Poprzednio, od 1 stycznia 2012 r. do 18 kwietnia 2013 r., statut w § 6 pkt 1 nie zawierał, w porównaniu z treścią obowiązującą od 19 kwietnia 2013 r., ww. obowiązku „prowadzenia laboratorium badań drogowych”.

W okresie od 9.08.2006 r. do 31.12.2011 r. przedmiotem działalności Zarządu było:

„§ 6. (...) 1) wykonywanie w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, zwanych dalej drogami publicznymi w granicach administracyjnych Miasta Łodzi, w szczególności: planowanie, budowa, przebudowa i remonty oraz utrzymanie i ochrona dróg i drogowych obiektów inżynierskich w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem obowiązków utrzymywania czystości i porządku na drogach, utrzymywania zieleni przydrożnej oraz zadań zarządcy dróg związanych z ochroną środowiska.

2) pełnienie funkcji zarządzającego ruchem na drogach w rozumieniu ustawy „Prawo o ruchu drogowym.”

[akta kontroli, str.: 8-10; 112]

Regulamin organizacyjny ZDiT w Łodzi został zatwierdzony w dniu 14 listopada 2012 r.<sup>7</sup> - obowiązujący od 1 grudnia 2012 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno regulaminy organizacyjne ZDiT, zatwierdzone przez Prezydenta Miasta Łodzi zarządzeniami: z dnia 1 lipca 2010 r.; z dnia 30 grudnia 2011 r. – obowiązujące od dnia 1 stycznia 2012 r.; z dnia 25 kwietnia 2012 r. – obowiązujące od dnia 1 maja 2012 r. ze zmianami wprowadzonymi od dnia 1 czerwca 2012 r. i od 1 września 2012 r.

Zgodnie z § 9 ust. 1 regulaminu kierownikiem ZDiT jest Dyrektor zatrudniany i zwalniany przez Prezydenta. Dyrektor zarządza jednoosobowo Zarządem i reprezentuje go na zewnątrz, działając na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych mu przez Prezydenta.

[akta kontroli, str.: 21-105]

Osobom zatrudnionym na stanowisku Dyrektora ZDiT Prezydent Miasta Łodzi udzielał pełnomocnictwa z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym procesowych, w zakresie zwykłego zarządu mieniem oraz w zakresie bieżącej działalności.

Prezydent Miasta Łodzi upoważniał pracowników ZDiT, na podstawie m.in. art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, do załatwiania w jego imieniu indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Prezydent Miasta Łodzi zarządzeniem z dnia 8 sierpnia 2011 r.<sup>8</sup> upoważnił czterech pracowników ZDiT, w tym Dyrektora, do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem, w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu. Zarządzenie to utraciło moc z dniem 1 marca 2012 r. Kolejne upoważnienia w tym zakresie wydawane były zarządzeniami Dyrektora ZDiT.

Prezydent Miasta Łodzi w dniu 5 kwietnia 2012 r. udzieliła (na podstawie art. 47 ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup>) pełnomocnictwa Panu Grzegorzowi Nicie – Dyrektorowi ZDiT w Łodzi z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym procesowych, w zakresie zwykłego zarządu mieniem znajdującym się w posiadaniu

<sup>7</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 3308/VI/12 ws. zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej Zarząd Dróg i Transportu.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 1043/VI/11 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

ZDiT oraz w zakresie bieżącej działalności. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa wymagana jest zgoda Prezydenta Miasta Łodzi. Pełnomocnictwo udzielone zostało do czasu zatrudnienia Dyrektora na stanowisku. Dyrektor zarządzeniem z dnia 7 grudnia 2012 r.<sup>10</sup> udzielił upoważnień do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem a w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu dla pracowników na stanowiskach (lub pełniących obowiązki na tych stanowiskach): Z-cy Dyrektora ds. Transportu i Inżynierii; Naczelnika i Z-cy Naczelnika Wydziału Inżynierii Ruchu; Naczelnika lub Zastępcy naczelnika Wydziału Sygnalizacji Świetlnej i Systemów Sterowania. Upoważnienie było udzielone pracownikom do czasu wykonywania przez nich obowiązków na powierzonych stanowiskach. Zarządzenie to było odpowiednio zmieniane.

[akta kontroli, str.: 106-107; 115-117]

Organem sprawującym nadzór nad ZDiT jest Prezydent Miasta Łodzi, który swoje uprawnienia wykonuje za pośrednictwem Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Lokali UMŁ. (§ 13 ust. 4 Regulaminu organizacyjnego UMŁ, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi<sup>11</sup> oraz § 10 Regulaminu organizacyjnego ZDiT). W imieniu Prezydenta Miasta Łodzi sprawy dróg i transportu publicznego nadzoruje Pan Radosław Stępień – Wiceprezydent Miasta Łodzi<sup>12</sup>. Dyrektor ZDiT odpowiada przed Dyrektorem Departamentu Infrastruktury i Lokali UMŁ za prawidłową i terminową realizację zadań leżących w kompetencji ZDiT oraz za organizację i skuteczność pracy jednostki.

[akta kontroli, str.: 118-119]

Ustalone  
nieprawidłowości

W ocenie NIK powierzenie zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym do ZDiT i ich wykonywanie przez upoważnionych pracowników tej jednostki, było działaniem nielegalnym.

Obowiązujący stan prawny nie przewiduje bowiem możliwości przekazywania zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach, ustawowo przypisanego konkretnemu organowi (Prezydentowi Miasta na prawach powiatu) na rzecz innych podmiotów. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi (Prezydent Miasta) może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi (ZDiT) do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie dotyczącym jedynie zadań zarządcy drogi, a nie zarządzania ruchem.

Należy również podkreślić, że wskazany w pełnomocnictwie udzielonym Dyrektorowi ZDiT art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie mógł stanowić podstawy prawnej do przekazania przez organ zarządzający ruchem swych zadań. Przepis ten usytuowany jest w rozdziale 5 *Mienie komunalne* powołanej ustawy i dotyczy czynności (składania oświadczeń woli) w zakresie zarządu mieniem komunalnym.

Ponadto NIK zauważa, że Rada Miasta Łodzi, tworząc ZDiT, nie mogła skutecznie (w drodze uchwały o nadaniu statutu) powierzyć tej jednostce kompetencji organu zarządzającego ruchem drogowym. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym to Prezydent miasta jest organem zarządzającym ruchem.

Prezydent Miasta Łodzi w złożonych wyjaśnieniach w sprawie utworzenia ZDiT oraz przekazania jej zadań w zakresie organizacji ruchu drogowego wskazała, że: „*Rada Miejska w Łodzi, zgodnie z kompetencjami, podjęła uchwałę Nr VIII/104/03 z dnia 5 marca 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej*

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 61/12 Dyrektora Zarządu Dróg i Transportu

<sup>11</sup> Zarządzenie Nr 1964/VI/12 z dnia 21 marca 2012 r. z późn.zm.

<sup>12</sup> Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 27 marca 2012 r. z późn.zm.

o nazwie Zarząd Dróg i Transportu, akceptując jednocześnie przedstawiony w projekcie przedmiot jej działalności tj. m.in. zarządzanie drogami publicznymi, w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, prowadzenie spraw z zakresu zarządzania ruchem na drogach, określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.). Konieczność ujednoczenia w zakresie organów zarządzających drogami, jak i sprawujących zarząd ruchem drogowym została dostrzeżona już w czasie reformy administracyjnej, kiedy liniowe zarządzanie ruchem (na jednym obszarze mogło być kilka organów właściwych w tych sprawach, w zależności od rodzaju drogi) nie sprawdziło się w odniesieniu do tzw. „wielkich miast”. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej wskazano m.in., że „pas drogowy powinien mieć jednego gospodarza, który zgodnie z art. 19 jest zarządcą drogi Dlatego też proponuje się przekazanie zadań w tych miastach ich prezydentom (proponowany przepis art. 10 ust. 4)”. Przyjęcie takiego rozwiązania było również uzasadnione pod względami funkcjonalnym a także organizacyjno-technicznym i finansowym, bowiem zadania realizowane przez zarządcę drogi np. realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu, mają bezpośredni związek z zarządzaniem ruchem. Jak wynika z powyższego ustawodawca w przypadku miast na prawach powiatu, łącząc funkcję zarządcy drogi z funkcją zarządzającego ruchem uznał, że nie zachodzi konflikt interesów. Nie ma zatem wątpliwości, że wnosząc do Rady Miejskiej w Łodzi, Prezydent mógł przedstawić projekt uchwały w sprawie utworzenie jednej jednostki realizującej obie funkcje. Należy podkreślić, że zarówno uchwała Nr VIII/104/03 z dnia 5 marca 2003 r. o powołaniu ZDiT, jak i uchwała Nr LXIX/1305/06 z dnia 14 czerwca 2006 r. o nadaniu jej statutu, podlegały publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i były weryfikowane w ramach nadzoru sprawowanego przez Wojewodę. Wskazanie zadań do realizacji przez zarząd drogi nie stanowi przeniesienia kompetencji, o którym mowa art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W treści ww. uchwał, Rada Miejska w Łodzi nie dokonała (i nie mogła dokonać) takiego przeniesienia (z uwagi na ustawowe umocowanie prezydenta miasta jako zarządcy dróg). Dyrektor ZDiT, na w skutek udzielonego mu pełnomocnictwa z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw, pracownicy ZDiT, działają w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi wydając m.in. decyzje administracyjne z klauzłą „z upoważnienia Prezydenta Miasta Łodzi”. Jest to zgodne z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach, który stanowi przepis szczególny do art. 268 a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267).”

[akta kontroli, str.: 109-111]

Izba nie podziela stanowiska Pani Prezydent zawartego w wyjaśnieniu z dnia 22 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>13</sup>, wnosi o doprowadzenie do zgodności realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych z art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o NIK

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 30 września 2013 r.

Kontroler  
Marek Tarnawski  
główny specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektora  
Edward Łis

