



KPB-401-002/2013

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA RUCHU  
NA DROGACH GMINNYCH,  
POWIATOWYCH I WOJEWÓDZKICH**

## MISJA

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

## WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bieńkowski

Akceptuję:  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

Zatwierdzam:  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 20.03 2014

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

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

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków dla znaków</b>	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.)
<b>rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem</b>	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)
<b>rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych</b>	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.)
<b>ustawa o drogach publicznych</b>	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
<b>ustawa PoRD</b>	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)
<b>droga</b>	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)
<b>droga publiczna</b>	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach
<b>Kpa</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267)
<b>oznakowanie dróg</b>	znaki drogowe, sygnalizacje oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego
<b>reklama</b>	nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę (art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych)

Drogi lokalne to najczęściej drogi o dużo gorszym stanie i parametrach technicznych niż drogi wyższych kategorii (np. drogi krajowe i wojewódzkie). Uwarunkowania te bez wątpienia nie pozostają bez wpływu na poziom bezpieczeństwa ich użytkowników. Dlatego szczególnie ważna jest właściwa organizacja ruchu, stanowiąca zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji ruchu. Nie ma wątpliwości, że na miano właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających<sup>1</sup>.

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

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

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

---

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

### Cel główny kontroli

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

### Podstawa prawna, kryteria

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

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

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

### Zakres przedmiotowy kontroli

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

### Zakres podmiotowy kontroli

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

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

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

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

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

Do szczegółowego badania wojewodowie wybrali z sieci poszczególnych kategorii dróg:

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

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach<sup>2</sup>. Uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed ww. okresem, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

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

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Zarządzanie ruchem na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich budzi wiele zastrzeżeń<sup>3</sup>. Stwierdzono istotne nieprawidłowości, które w ocenie NIK miały istotny, negatywny wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.**

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

Skala stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości skutkowała tym, iż ogólną pozytywną ocenę skontrolowanej działalności uzyskały tylko cztery organy zarządzające ruchem (na 32 ocenione). W pozostałych przypadkach cztery uzyskały ocenę negatywną, a pozostałe pozytywną pomimo stwierdzonych uchybień bądź nieprawidłowości. W trzech przypadkach dokonano podziału ocen ogólnych, w wyniku czego odrębnie ocenione zostały poszczególne obszary skontrolowanej działalności<sup>4</sup>.

**Ustalenia kontroli przeprowadzonych w poszczególnych województwach oraz wyniki ich analizy, jak również fakt, że od ponad dziesięciu lat, pomimo licznych zastrzeżeń, treść kluczowego dla kontrolowanego obszaru rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem pozostaje niezmienną, wskazują na konieczność pilnego dokonania krytycznej oceny obowiązujących rozwiązań prawnych, zwłaszcza w kontekście realnego zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego<sup>5</sup>.**

### 2.2 Synteza wyników kontroli

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

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

[szerzej na str. 21-23 Informacji]

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

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

<sup>5</sup> Główne wnioski wynikające z kontroli przedstawiono w rozdziale 2.3.

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

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

[szerzej na str. 23-24 Informacji]

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

[szerzej na str. 26-28 Informacji]

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

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

[szerzej na str. 28-34 Informacji]

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

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

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

[szerzej na str. 24-25 Informacji]

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

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

[szerzej na str. 19-21 Informacji]

### **2.3 Uwagi końcowe i wnioski**

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

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

**2.** Niezbędne jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach<sup>6</sup>, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej). Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii tych dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 748.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

**4.** W kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego celowym wydaje się, na co zwracał uwagę Wojewoda Podlaski, zmiana praktyki w zakresie usuwania drzew lub krzewów z pasa drogowego. Zgodnie z obowiązującym obecnie art. 83 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>8</sup> usunięcie drzew lub krzewów z pasa drogowego może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia właściwego organu i może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych. Jak podkreślił Wojewoda Podlaski, praktyka wskazuje, iż wydający zezwolenie nakazuje zasadzenie w pasie drogowym nawet 3 drzew za jedno wycięte ze względu na stan drzewa, zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lub w wyniku przebudowy drogi. W skrajnych przypadkach prowadzi to do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym, a w sytuacji gdy pas ten jest wąski (obszary zabudowane, drogi niższych kategorii) drzewa nasadza się w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni.

Do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym w szczególności ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w pasie drogowym<sup>9</sup>. Rosnące drzewa i krzewy wpływają ponadto na ograniczenie widoczności, co może doprowadzić do nagłego wtargnięcia na jezdnię pieszych, rowerzystów czy też zwierząt gospodarskich lub dzikich. Taka praktyka w stosowaniu przepisów nie sprzyja zatem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uniemożliwiając likwidację tzw. twardego otoczenia drogi.

Zdjęcie nr 1

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



Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

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

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego

#### 3.1.1. Organy zarządzające ruchem

Organy zarządzające ruchem, a także sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem, powołane zostały z dniem 1 października 1991 r. w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>10</sup>. Z tym dniem Minister Transportu i Gospodarki Morskiej został ustanowiony organem sprawującym nadzór w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych, a ponadto organem zarządzającym ruchem na autostradach i drogach ekspresowych. W przypadku wojewodów ww. nowelizacja ustawy nałożyła obowiązki dotyczące sprawowania nadzoru w zakresie zarządzania ruchem na obszarze swojego działania oraz ustanowiła ich organem zarządzającym ruchem na drogach innych niż autostrady i drogi ekspresowe.

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

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

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

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

Realizowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych powierzone zostało aktualnie ministrowi właściwemu do spraw transportu<sup>12</sup>, natomiast na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych – wojewodzie. W ramach posiadanych uprawnień organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach mogą nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

#### 3.1.2. Zarządzanie drogami

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Podmiot ten może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

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

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

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

### 3.1.3. Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach

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

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

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu<sup>13</sup> oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu;
- opracowanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- zatwierdzanie organizacji ruchu<sup>14</sup> na podstawie złożonych projektów;
- przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 3.1.4. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych

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

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

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

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

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

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

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

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

Oznakowaniu poziomemu podlegają na całej długości drogi krajowe i wojewódzkie w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej, a odcinki tych dróg o szerokości jezdni mniejszej podlegają oznakowaniu tylko w zakresie linii krawędziowych. O modyfikacjach w oznakowaniu poziomym dróg krajowych i wojewódzkich wskazanych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków decyduje organ zarządzający ruchem. W przypadku dróg powiatowych i gminnych przepisy ww. załącznika zalecają stosowanie oznakowania poziomego jak dla dróg krajowych i wojewódzkich, przy czym zakres tego oznakowania może być ograniczany przez organ zarządzający ruchem do miejsc niebezpiecznych<sup>15</sup>. Oznakowanie poziome dróg powinno charakteryzować się m.in. dobrą widocznością w ciągu całej doby, wysokim współczynnikiem odblaskowości (również w warunkach dużej wilgotności), a także odpowiednim okresem trwałości oraz odpornością na ścieranie i zabrudzenie.

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

Załączniki do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków określają także warunki techniczne i warunki umieszczania na drogach sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>15</sup> Skrzyżowania, przejazdy kolejowe i tramwajowe, przejścia dla pieszych i przejazdy dla rowerzystów, łuki poziome i pionowe o niedostatecznej widoczności, łuki oznaczone znakami ostrzegawczymi ostrzegającymi o niebezpiecznych zakrętach, tunele i dojazdy do nich, odcinki dróg o zwiększonej wypadkowości i o wzmożonym ruchu pieszych i rowerowym bez wydzielonych ciągów dla tego ruchu.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez wojewodów wykazały, iż kompetencje w zakresie zarządzania ruchem 8 poddanych kontroli organów<sup>16</sup> przekazane zostały zarządom dróg, tj. jednostkom organizacyjnym utworzonym, zgodnie z art. 21 ustawy o drogach publicznych, przez sejmik województwa lub radę powiatu. W pozostałych 24 przypadkach realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została komórkom organizacyjnym urzędów, których kierownikami są marszałkowie województw (urzędy marszałkowskie) i starostowie (starostwa powiatowe). Natomiast czynności zatwierdzenia organizacji ruchu dokonywali marszałkowie województw, starostowie, bądź osoby działające na podstawie stosownych upoważnień.

Podkreślić należy, iż nie stanowi nieprawidłowości powierzenie realizacji zadań zarządcy drogi oraz organu zarządzającego ruchem pracownikom jednej komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu (marszałkowskiego lub starostwa) – dotyczy to sytuacji, w której nie został utworzony zarząd drogi jako wyodrębniona jednostka organizacyjna. W takim przypadku zarządca drogi, zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, może upoważnić pracowników, odpowiednio, urzędu marszałkowskiego lub starostwa do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast marszałek województwa i starosta, którzy zgodnie z art. 10 ust. 4-5 ustawy PoRD są organami zarządzającymi ruchem, mogą imiennie upoważnić pracownika urzędu, którego jest kierownikiem do załatwiania spraw w jego imieniu na podstawie art. 268a Kpa. Upoważnienie wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu w prawnych formach, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym (nosicielem kompetencji), lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu<sup>17</sup>.

Ustawodawca nie znalazł zatem przesłanek wskazujących na możliwość powstania konfliktu interesów lub ograniczenia obiektywizmu przy podejmowaniu decyzji i załatwianiu spraw przez pracowników jednej komórki organizacyjnej zarówno w zakresie zarządzania drogami, jak i zarządzania ruchem na tych drogach. Tym bardziej, że zarządcą drogi jest zarząd województwa bądź zarząd powiatu, a organem zarządzającym ruchem marszałek województwa bądź starosta.

Inna sytuacja ma miejsce, kiedy zarządca drogi wykonuje swoje obowiązki przy pomocy utworzonej w tym celu wyodrębnionej jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). W takiej sytuacji sejmik województwa lub rada powiatu nie ma uprawnień, aby kompetencje organu zarządzającego ruchem przekazać zarządowi drogi. Zgodnie z art. 10 ust. 4 i 5 ustawy PoRD to marszałek województwa i starosta są organami zarządzającymi ruchem. Nie mogą oni jednak upoważnić na podstawie art. 268a Kpa pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, bowiem taką możliwość mają wyłącznie w stosunku do pracowników kierowanego przez siebie urzędu.

Podstawy do upoważnienia pracowników zarządu dróg nie mogą stanowić także przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach samorządowych<sup>18</sup>, bowiem wskazują one jedynie organ właściwy do wydawania decyzji administracyjnych. W praktyce ukształtował się pogląd,

<sup>16</sup> Marszałkowie Województw: Małopolskiego, Wielkopolskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Lubelskiego oraz Starostowie: Inowrocławski, Krakowski, Poznański i Olsztyński.

<sup>17</sup> Szerzej: M. Jaśkowska „Komentarz do art. 268a kpa – wersja elektroniczna LEX/el. 2013”.

<sup>18</sup> Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

że zatwierdzenie projektu organizacji ruchu jest czynnością materialno-techniczną i nie ma podstaw do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych. W związku z powyższym zmiany lub doprecyzowania wymagają także wszystkie pełnomocnictwa do wydawania decyzji administracyjnych wydane przez organy zarządzające ruchem, na podstawie których osoby w nich upoważnione dokonywały zatwierdzenia organizacji ruchu.

Zdjęcie nr 2

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy



Źródło: Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

Niezależnie od powyższego, kwestia zasadności funkcjonowania w obszarze drogownictwa dwóch niezależnych organów, tj. organów zarządzających ruchem na drogach i zarządców dróg (zarządów dróg) była przedmiotem przeprowadzonej przez NIK kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych<sup>19</sup>.

Wyniki kontroli wykazały, że przekazywanie do wykonywania zarządcom dróg zadań organów zarządzających ruchem niejednokrotnie powodowało zatarcie różnic funkcjonalnych w kompetencjach tych organów i trudności w ustaleniu odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu. Najwyższa Izba Kontroli uznała za zasadne dokonanie analizy celowości funkcjonowania, racjonalności przekazywania przez organy zarządzające ruchem swych zadań zarządcom dróg oraz podjęcia działań legislacyjnych lub organizacyjnych stosownie do wybranego, na podstawie tej analizy, sposobu organizacji zarządzania ruchem na drogach.

<sup>19</sup> Numer KKT-41000/02; numer ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

Problemy z rozdziałem kompetencji obrazuje przykład większości skontrolowanych starostw powiatowych, gdzie do obowiązków pracowników jednej komórki organizacyjnej urzędu należało zarówno przygotowywanie projektów organizacji ruchu (czyli realizacja zadań zarządcy drogi), jak i czynności merytoryczne poprzedzające zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie tych projektów (czyli realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem). W przypadku samorządów województwa zadania dotyczące zarządzania drogami najczęściej przekazane zostały specjalnie do tego utworzonej, na podstawie art. 21 ustawy o drogach publicznych, jednostce organizacyjnej (tj. zarządowi dróg).

### 3.2.2. Opracowywanie projektów organizacji ruchu

Wyniki kontroli wskazują, iż niezadowalający jest stan zaawansowania – zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych – w opracowywaniu i wdrażaniu organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów. Brak zatwierdzonych organizacji ruchu utrudnia prawidłowe wykonywanie funkcji organu zarządzającego ruchem, w szczególności uniemożliwia efektywne przeprowadzenie obligatoryjnych kontroli zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Główną przyczyną tego stanu jest brak uregulowań prawnych nakładających na zarządców dróg obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg, których stali się zarządcami po przeprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. Przepisy rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu ograniczają do sytuacji, w których oddano do użytkowania drogę nowo wybudowaną lub dokonano zmiany organizacji na drodze istniejącej. Wyniki kontroli, zwłaszcza na drogach gminnych i powiatowych, wykazały przypadki, w których nie można było ustalić kto i kiedy zdecydował o umieszczeniu danego znaku, a także jakie przesłanki zdecydowały o jego lokalizacji, co jest istotne zwłaszcza przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z dróg.

Najczęściej jednak zarządcy (zarządy) dróg opracowują projekty organizacji ruchu wyłącznie dla dróg nowo wybudowanych lub remontowanych, choć stwierdzono pojedyncze przypadki niewywiązywania się także z tego obowiązku. O wiele trudniejsze jest jednak wyegzekwowanie przez organ zarządzający ruchem sporządzenia projektu organizacji ruchu na drogach, na których dotychczas nie obowiązywała zatwierdzona stała organizacja ruchu, a na których organizacja ta została w jakikolwiek sposób zmieniona (np. w wyniku samowolnego ustawienia znaków drogowych). Brak wiedzy o stanie oznakowania pożądanego, wynikającego np. z projektu organizacji ruchu, w sposób oczywisty uniemożliwia porównanie ze stanem faktycznym.

Należy podkreślić, iż Najwyższa Izba Kontroli już w lutym 2003 r., po przeprowadzeniu kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych, zwracała uwagę na ww. fakt, wnioskując do organów zarządzających ruchem o podjęcie zdecydowanych działań prowadzących do sporządzenia oraz w dalszej kolejności zatwierdzenia projektów organizacji ruchu dla dróg administrowanych przez te zarządy, które takich projektów nie posiadają. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez pracowników urzędów wojewódzkich nie wskazują jednak, aby w tym obszarze – przede wszystkim na drogach gminnych i powiatowych – nastąpiła wyraźna poprawa. Drogi gminne i powiatowe to najczęściej drogi o dużo gorszym stanie i parametrach technicznym niż drogi wyższych kategorii, co znacząco wpływa na poziom bezpieczeństwa ich użytkowników.

## Zdjęcie nr 3

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku



Źródło: Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

Stan zaawansowania wdrażania organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów w wybranych jednostkach przedstawiał się następująco:

- Dla żadnej z dróg na obszarze powiatu zgierskiego, z których wybrano odcinki do szczegółowego badania, nie został opracowany projekt organizacji ruchu obejmujący całą drogę. Tylko w trzech przypadkach projekt stałej organizacji ruchu został zatwierdzony, ale wyłącznie dla części odcinków dróg, tj.: dla przejścia dla pieszych, przejazdu kolejowego oraz miejsca, w którym odbywa się automatyczna kontrola prędkości.
- Spośród 12 dróg wybranych do szczegółowego badania z terenu powiatu inowrocławskiego zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla wszystkich znaków na drodze obowiązywał na jednej ulicy, natomiast dla dwóch ulic takich organizacji nie było w ogóle. Dla pozostałych dróg projekty stałej organizacji ruchu nie obejmowały całej długości drogi bądź wszystkich elementów organizacji, np. sygnalizacji świetlnej.
- Projektami stałej organizacji ruchu objęto łącznie 54,7 km dróg, tj. 57,6% długości wszystkich dróg z terenu powiatu białostockiego poddanych kontroli. Wybrane do szczegółowego badania drogi powiatowe posiadały stałe organizacje ruchu na 62,3% długości, natomiast drogi gminne objęte były stałymi organizacjami ruchu na długości 10,4% (jedna droga powiatowa oraz trzy gminne nie posiadały żadnych organizacji ruchu dla całości ich długości).
- Zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu posiadało 642 km dróg powiatowych (tj. 99,7%) oraz 381 km dróg gminnych (tj. 73,7%) z terenu powiatu jędrzejowskiego.
- Kontrolowane podmioty (starostwo powiatowe w Łukowie i urząd miasta Łuków) wdrożyły na wszystkich drogach o nawierzchni utwardzonej organizacje ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu. Natomiast poziom zaawansowania w zakresie wykonania projektów stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych był – w ocenie Wojewody Lubelskiego – niezadowalający (nie opracowano projektów organizacji ruchu dla 34% dróg gminnych o nawierzchni utwardzonej).
- Na terenie gminy Gietrzwałd nie opracowywano projektów stałej organizacji ruchu. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny drogi gminnej nr 158019N, która została przebudowana w 2013 r. wykazały, że na drodze tej znaki zostały umieszczone bez zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Zakres przebudowy tej drogi obejmował ułożenie nawierzchni asfaltowej. Ustawienia znaków dokonano na polecenie wójta gminy bez przygotowania projektu stałej organizacji ruchu.

- Dla wszystkich dróg gminnych i powiatowych wybranych do oględzin na terenie powiatu kołobrzeskiego obowiązywały organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów.
- Stałe organizacje ruchu zatwierdzone zostały dla 99,4% ogólnej długości dróg województwa podkarpackiego.
- W przypadku dobranych dróg wojewódzkich w trakcie kontroli przeprowadzonej w Zachodniopomorskim Urzędzie Marszałkowskim w Szczecinie stwierdzono, iż spośród pięciu odcinków dróg dobranych do szczegółowego badania stała organizacja ruchu obowiązywała na jednym odcinku.
- Dla wszystkich dróg, odcinków oraz lokalizacji dobranych do szczegółowego badania przez Wojewodę Mazowieckiego, Świętokrzyskiego, Małopolskiego i Dolnośląskiego obowiązywały zatwierdzone organizacje ruchu.

Pozytywnie należy ocenić sytuację stwierdzoną w części ze skontrolowanych jednostek, gdzie organy zarządzające ruchem były w posiadaniu informacji o oznakowaniu dróg, dla których dotychczas nie było obowiązku zatwierdzenia organizacji ruchu, np.:

- Starosta Jędrzejowski dla wszystkich dobranych do szczegółowego badania dróg posiadał tzw. liniowe projekty stałej organizacji ruchu, czyli plany sytuacyjne oznakowania poziomego i pionowego (choć nie zawierały one skali oraz nie określały parametrów geometrii drogi, w związku z czym nie obrazowały faktycznego przebiegu drogi w terenie).
- Na wszystkich drogach wojewódzkich poddanych kontroli przez Wojewodę Łódzkiego obowiązywały stałe organizacje ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem. W pięciu przypadkach projekty traktowane były jako „inventaryzacja istniejącego oznakowania” – opracowane zostały stałe organizacje ruchu w oparciu o istniejący rzeczywisty stan oznakowania na drogach wojewódzkich. Działania te wynikały z przyjętej przez Marszałka Województwa Łódzkiego koncepcji polegającej na opracowaniu dokumentacji stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg województwa, które dotychczas jej nie posiadały.
- Oznakowanie wytypowanych do oględzin dróg powiatowych na terenie powiatu kartuskiego zaewidencjonowano w przeznaczonym do tego programie komputerowym, służącym graficznej prezentacji obiektów drogowych w układzie liniowym. Oprócz obiektów drogowych program ten umożliwiał ewidencjonowanie oznakowania poziomego i pionowego.

### 3.2.3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania i weryfikacji przedłożonych projektów organizacji ruchu świadczą o nieprawidłowej realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem, zwłaszcza przez starostów. W ocenie większości wojewodów główną przyczyną tych nieprawidłowości było słabe merytoryczne przygotowanie pracowników właściwych komórek organizacyjnych, przy jednoczesnym braku działań w celu profesjonalizacji tej kadry. Do najczęściej powtarzających się nieprawidłowości należy zaliczyć zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie projektów, które nie zawierały planów orientacyjnych lub sytuacyjnych, bądź nie wskazano w jakiej skali plany te zostały sporządzone, a także brak nazwiska i podpisu projektanta. Stwierdzono również przypadki przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone wszystkie wymagane opinie, przede wszystkim właściwego komendanta Policji. Według wojewodów wnikliwszej oceny pod względem merytorycznym i formalnym wymagają projekty na etapie przygotowywania ich do zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem.

Nieprawidłowości w powyższym zakresie stwierdzone zostały, poza Starostą Tarnogórskim i Zarządem Dróg Wojewódzkich w Krakowie, we wszystkich skontrolowanych jednostkach. Odnośnie dróg, odcinków i lokalizacji w ich ciągu dobranych do szczegółowego badania stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- 4 z 5 projektów organizacji ruchu zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Opolskiego;
- 8 z 10 projektów stałej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego;

- 7 z 21 projektów stałej i czasowej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Starostę Opolskiego;
- wszystkich 7 projektów stałej organizacji ruchu zatwierdzonych przez Starostę Kołobrzieskiego.

Zastrzeżenia budził także poziom merytoryczny przedłożonych projektów. Przejawiało się to w zatwierdzaniu organizacji ruchu na podstawie projektów, które formalnie zawierały wymagane elementy, niemniej jednak były to często informacje nieprzydatne do opracowania planów sytuacyjnych, a brakowało rzetelnych charakterystyk drogi i ruchu. Charakterystyka ruchu powinna zawierać szereg informacji niezbędnych do wprowadzenia takich rozwiązań w zakresie organizacji ruchu, które zapewnią nie tylko optymalny poziom przepustowości drogi i pożądane usprawnienia ruchu, ale przede wszystkim najwyższy poziom bezpieczeństwa.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem projekt organizacji ruchu powinien zawierać nazwisko i podpis projektanta. Przepisy nie określają natomiast kwalifikacji czy uprawnień jakie powinni posiadać projektanci oraz ewentualnych konsekwencji związanych z jakością zaprojektowanych rozwiązań i ich wpływem na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W związku z powyższym cała odpowiedzialność za zatwierdzaną organizację ruchu spada na organ zatwierdzający. W praktyce powoduje to, że do zatwierdzania składane są projekty wykonane błędnie, niezgodnie ze sztuką i obowiązującymi przepisami. Istnieje oczywiście, wynikająca z rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, możliwość odrzucenia projektu organizacji ruchu lub odesłania go w celu wprowadzenia poprawek, jednak powoduje to wydłużenie czasu zatwierdzania i, w konsekwencji, realizacji poszczególnych inwestycji. Występowanie tego rodzaju nieprawidłowości mogłoby ograniczyć np. wprowadzenie odpowiednich wymagań dla osób opracowujących projekty organizacji ruchu.

Wyniki kontroli wykazały także, iż nie we wszystkich przypadkach uwagi organów zarządzających ruchem naniesione na etapie zatwierdzania organizacji ruchu, zostały faktycznie uwzględnione. Np. w toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Mińskim w przypadku dwóch projektów organizacji ruchu stwierdzono, że:

- *projekt zatwierdzony 13 października 2003 r., dotyczący drogi powiatowej w Cegłowie, zawierał opinie o treści „Opiniuję pozytywnie z uwagą dot. likwidacji znak A-12b”, „Opiniuję pod warunkiem pełnego znakowania jezdni” oraz „na wysokości półrogatek umieścić linię bezwzględnego zatrzymania P-12 i znak B-20 „STOP”. Przeprowadzone oględziny wykazały, że przy przejeździe kolejowym nie umieszczono znaków P-12 i B-20 oraz nie zastosowano kompletnego oznakowania poziomego;*
- *projekt zatwierdzony 21 października 2009 r. dotyczący drogi gminnej w Sulejówku zawierał uwagę organu zarządzającego ruchem „Uwaga! Znak B-20 „STOP” należy stosować łącznie z oznakowaniem poziomym P-12 i P-16”. Oględziny wykazały brak znaku P-16 „STOP”.*

#### 3.2.4. Kontrole przeprowadzane przez organy zarządzające ruchem

Zaniepokojenie budzi skala nieprawidłowości stwierdzonych w zakresie obligatoryjnych kontroli realizowanych przez organy zarządzające ruchem. Wyniki kontroli wskazują na nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków zarówno w zakresie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (przeprowadzanych, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w terminie 14 dni od wprowadzenia stałej organizacji ruchu), jak i prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (przeprowadzanych, zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co najmniej raz na 6 miesięcy).

W pierwszym przypadku jedną z przyczyn nierealizowania tych kontroli w prawem nakazanym terminie było niewywiązywanie się jednostek wprowadzających organizację ruchu z obowiązku poinformowania organu zarządzającego ruchem o terminie jej wprowadzenia z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem. Organy zarządzające ruchem nie mają żadnych środków prawnych umożliwiających wyegzekwowanie ww. zawiadomień. Nieotrzymanie takiego zawiadomienia w sposób oczywisty uniemożliwia przeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu we wskazanym terminie, do których obowiązuje § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Jeśli chodzi o kontrole zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków i urządzeń, jako najczęstszą przyczynę nieprzeprowadzenia wskazywano brak odpowiedniej liczby pracowników oraz środków finansowych na stworzenie dodatkowych etatów, a także niewystarczające środki transportu do objazdów i kontroli dróg. Ponadto, podnoszono także, iż do zakresu obowiązków pracowników tych komórek organizacyjnych często należała realizacja także innych zadań, np. dotyczących przejazdów nienormatywnych.

Zakres przeprowadzanych kontroli w wybranych jednostkach przedstawiają poniższe przykłady:

- *Pracownicy Starostwa Powiatowego w Białymstoku przeprowadzali co 6 miesięcy kontrolę, o której mowa w §12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. W latach 2011–2012 kontrole obejmowały część sieci drogowej, w stosunku do której Starosta Białostocki zarządzał ruchem. W 2011 r. – w I półroczu skontrolowano 10% dróg powiatowych i 10% dróg gminnych, natomiast w II półroczu – 60% dróg powiatowych i 20% dróg gminnych. W 2012 r. – w I półroczu skontrolowano 10% dróg powiatowych i 10% dróg gminnych, natomiast w II półroczu – 50% dróg powiatowych i 30% dróg gminnych. Natomiast w roku 2013 (w miesiącach wiosennych) skontrolowano 100% dróg powiatowych.*
- *Na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, Starosta Miński w okresie od 1 lipca 2011 r. do 31 maja 2013 r. przeprowadził w terminie od czerwca do lipca 2012 r. jedną kontrolę, podczas której skontrolowano wszystkie poddane oględzinom drogi powiatowe. Kontroli nie poddano natomiast żadnej drogi gminnej znajdującej się na terenie Sulejówka. Natomiast w zakresie przeprowadzania kontroli, o której mowa w ww. § 12 ust. 5 ustaleń dokonano w zakresie wszystkich dróg powiatowych i gminnych znajdujących się na terenie Powiatu Mińskiego. Ustalono, że prowadzone kontrole obejmowały część dróg powiatowych i gminnych znajdujących się na terenie Powiatu Mińskiego (47 dróg powiatowych spośród 72 dróg powiatowych znajdujących się w przedstawionym wykazie dróg powiatowych na terenie powiatu mińskiego, tj. 65 % wszystkich dróg powiatowych oraz 16 odcinków dróg gminnych spośród 1 111 dróg gminnych znajdujących się w przedstawionych wykazach dróg gminnych na terenie powiatu mińskiego, tj. 1,4 % wszystkich dróg gminnych). Z protokołów kontroli wynika ponadto, że objęte kontrolą drogi zostały skontrolowane raz w okresie roku i 4 miesięcy.*

W przypadku powiatu rzeszowskiego (Starostwo Powiatowe z siedzibą w Rzeszowie) ustalono, iż brak okresowych kontroli na drogach gminnych, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, wynikał z błędnej interpretacji przepisów. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, iż – zdaniem Starosty – ustanowienie podległości dróg gminnych przypisane w rozporządzeniu organowi zarządzającemu ruchem, jest sprzeczne z ustawą PoRD i ustawą o drogach publicznych, a zadania polegające na przeglądach stanu dróg gminnych pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego należą do zarządcy dróg gminnych.

### 3.2.5. Prawidłowość oznakowania dróg

W trakcie kontroli pracownicy urzędów wojewódzkich dokonali oględzin wszystkich wytypowanych dróg, których celem było dokonanie oceny w zakresie:

- zgodności umieszczonych znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z zatwierdzonymi organizacjami ruchu;
- czytelności i widoczności oznakowania;
- zgodności badanych znaków z przepisami szczegółowymi, tj. rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków dla znaków.

Zdjęcie nr 4

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu



Źródło: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

W przypadku dróg, odcinków dróg i lokalizacji wybranych do szczegółowego badania kontrole wykazały szereg niezgodności w zakresie oznakowania faktycznie znajdującego się na drogach z wynikającym z zatwierdzonych organizacji ruchu. Nieprawidłowości w ww. zakresie, poza drogami wojewódzkimi na terenie Małopolski, stwierdzone zostały w toku kontroli przeprowadzonych we wszystkich organach zarządzających ruchem. Polegały one przede wszystkim na:

- braku czytelności i słabej widoczności znaków poziomych;
- nieczytelności znaków pionowych (wskutek uszkodzenia, zniszczenia lub niewłaściwej odblaskowości i barwy znaków);
- usytuowaniu znaków na niewłaściwej wysokości oraz na niewłaściwej konstrukcji wsporczej (np. na słupach betonowych, na drzewie);
- niewłaściwym usytuowaniu znaku względem drogi (tj. niezachowania przepisowej odległości od krawędzi jezdni);
- niezapewnieniu właściwej widoczności znaków, przede wszystkim w wyniku przesłonięcia przez gałęzie drzew;
- niezachowaniu przepisowej odległości pomiędzy ustawionymi znakami.

## Zdjęcie nr 5

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu



Źródło: Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu

#### Przykładowe nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły:

- W przypadku kontroli przeprowadzonej na drogach wojewódzkich kontrolerzy Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego ustalili, iż rozbieżności pomiędzy oznakowaniem znajdującym się w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu a faktycznym oznakowaniem na drodze (stwierdzono 16 takich przypadków) było spowodowane działalnością Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która po analizie zgłoszonych zmian przez wnioskodawcę w stałej organizacji ruchu przedkładała Dyrektorowi Departamentu Infrastruktury wnioski o jej zmianę. Po zatwierdzeniu przez Dyrektora pracownik nanosił zmiany w istniejącym projekcie bez opracowania nowego projektu organizacji ruchu.
- Kontrolerzy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzili w trakcie oględzin dwóch dróg wojewódzkich występowanie w pasie drogowym 13 znaków, które w projektach stałej organizacji ruchu oznaczono jako „znaki do usunięcia”.
- W trakcie oględzin dróg przeprowadzonych przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego stwierdzono występowanie przejścia dla pieszych oznakowanego znakami D-6 na tle fluorescencyjnym z wyspą rozdzielającą pasy ruchu z azylem dla pieszych, oznakowaną znakami aktywnymi C-9 umieszczonymi na słupkach przeszkodowych. Budowę ww. wyspy wraz z umieszczeniem znaków D-6 na tle fluorescencyjnym zarekomendowała w dniu 20 marca 2012 r. Komisja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Marszałku Województwa Zachodniopomorskiego. W dniu oględzin organ zarządzający ruchem nie posiadał na przedmiotowym przejściu dla pieszych zatwierdzonej organizacji ruchu. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśnił, iż wobec powyższych zmian wystąpił do działającego w imieniu inwestora o wykonanie powykonawczego projektu organizacji ruchu, umożliwiającemu formalne zatwierdzenie wprowadzonych zmian.
- Oględziny przeprowadzone przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego na jednej z dróg wojewódzkich wykazały oświetloną tablicę z napisem „Wypadki”, która nie została ujęta w projekcie organizacji ruchu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż znak ten został ustawiony przez wykonawcę na czas przebudowy drogi. Po zakończeniu robót Kierownik Rejonu, uznając powyższy znak jako poprawiający bezpieczeństwo, uznał za celowe pozostawienie go w danym miejscu.

Zdjęcie nr 6

Oznakowanie drogi poddanej oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie



Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

### 3.2.6. Inne ustalenia kontroli

**1.** Przedmiotem kontroli, w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego, była także prawidłowość zapewnienia właściwej organizacji ruchu na drogach, na których prowadzone były roboty. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zamówień na zajęcia pasa drogowego<sup>20</sup>, zajmujący pas drogowy przed planowanym zajęciem pasa zobowiązany jest złożyć wniosek do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, do którego należy dołączyć m.in. zatwierdzony projekt organizacji ruchu (jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych). Zezwolenie zarządcy drogi na zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, według art. 40 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej.

Przeprowadzone przez pracowników urzędów wojewódzkich oględziny dróg wykazały, że poza opisanymi poniżej przypadkami, wprowadzanie i usuwanie znaków w ramach czasowej organizacji ruchu w miejscach prowadzenia robót funkcjonowało prawidłowo. Wyniki kontroli wykazały, iż prowadzone prace remontowo-budowlane w pasach drogowych były prawidłowo oznakowane, zgodnie z zatwierdzonymi projektami czasowej organizacji ruchu, a w miejscach w których prace już zakończono, oznakowanie zostało usunięte<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

<sup>21</sup> W przypadku ul. Pińczowskiej w Jędrzejowie według stanu na dzień przeprowadzenia oględzin nie usunięto tymczasowego oznakowania poziomego, co powinno zostać zrobione niezwłocznie po zakończeniu obowiązywania wyznaczonego objazdu związanego z budową obwodnicy Jędrzejowa. Natomiast na ul. Zygmuntowskiej w Kołobrzegu w dniu przeprowadzania oględzin, pomimo braku prowadzonych robót, widniał znak „A-14” ostrzegający przed miejscem na drodze, w którym prowadzone są takie roboty.

- Na odcinku drogi powiatowej numer 5100E od granicy miasta Strykowa do granicy powiatu zgierskiego w dniu oględzin prowadzono roboty budowlane, podczas gdy zgodnie z zatwierdzonym czasowym projektem organizacji ruchu wskazano termin jego obowiązywania na kwiecień oraz maj 2013 r. Organ zarządzający ruchem nie został poinformowany o kontynuowaniu robót budowlanych po terminie obowiązywania czasowej organizacji ruchu.
- W toku oględzin przeprowadzonych w Kartuzach na ul. Słonecznej stwierdzono, iż w ciągu drogi znajduje się nieoznakowany wyjazd z placu budowy. Charakter prowadzonych prac przyczynił się do dewastacji chodnika, a także znaczącego zabrudzenia jezdni – wskazana sytuacja może powodować pogorszenie warunków ruchu, w szczególności podczas opadów atmosferycznych. Dodatkowo w ciągu jezdni stwierdzono – na wysokości prowadzonej budowy – znaczące ubytki w jezdni (brak było oznakowania informującego o ubytkach). Do Starostwa nie wpłynął do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na czas prowadzenia robót.
- Na ul. Półkole w Żywcu w trakcie oględzin przeprowadzonych 25 lipca 2013 r. na skrzyżowaniu ul. Dworcowej z ul. Półkole bez ważnego projektu czasowej organizacji ruchu prowadzone były roboty polegające na odtworzeniu nawierzchni asfaltowej (projektu czasowej organizacji ruchu obowiązywał do 31 grudnia 2012 r.)

2. Szczególną uwagę kontrolerzy urzędów wojewódzkich zwrócili na oznakowanie miejsc uczęszczanych przez dzieci (przede wszystkim szkół i przedszkoli) lub bliskości takich miejsc. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych o miejscu takim musi ostrzegać znak „A-17”.

Zdjęcie nr 7

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku



Źródło: Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku

Analizie poddano także prawidłowość stosowania urządzeń zabezpieczających te miejsca, które stosuje się w celu wyeliminowania lub ograniczenia niebezpieczeństw, na jakie narażony jest pieszy korzystający z drogi i obiektów przy niej położonych. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków, przed obiektami, do których uczęszczają dzieci, nie dopuszcza się stosowania ogrodzeń łańcuchowych, lecz powinny być stosowane ogrodzenia segmentowe.

Niewielka skala stwierdzonych w ww. obszarach nieprawidłowości pozwala stwierdzić, iż sposób identyfikacji miejsc i lokalizacji szczególnie uczęszczanych przez dzieci, a także zapewnienia oznakowania służącego bezpieczeństwu funkcjonuje sprawnie. Zastrzeżenia kontrolerów urzędów wojewódzkich dotyczyły głównie:

- zlokalizowania niewystarczającej liczby barier ochronnych na wysokości znajdującej się na ul. 3 Maja w Kartuzach Specjalnej Szkoły Podstawowej. W skierowanym do Starosty Kartuskiego wystąpieniu pokontrolnym Wojewoda Pomorski podkreślił, iż bariery ochronne winny oddzielać ciąg pieszych od jezdni na całej długości wzdłuż szkoły, zapobiegając ewentualnemu wtargnięciu na jezdnię;
- konieczności zastosowania znaku „A-17” w obrębie zlokalizowanego przy ul. Żwirki i Wigury w Łapach boiska szkolnego „Orlik” oraz barier wygradzeniowych;
- nieumieszczenia na drodze powiatowej numer 2226W w okolicy Szkoły Podstawowej im. 7 Pułku Strzelców Lubelskich w Wiśniewie dwóch znaków „A-17”, którego istnienie zakładał projekt organizacji ruchu i których zastosowanie było zasadne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa dzieci;
- niezapewnienia widoczności znaku „A-17” znajdującego się w pobliżu Gimnazjum Nr 4 w Wołominie (znak był zasłonięty przez gałęzie drzew).

Zdjęcie nr 7

Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie



Źródło: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

**3.** Kontrolerzy, oprócz lokalizacji miejsc uczęszczanych przez dzieci, zwrócili także uwagę na prawidłowość i celowość zastosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na pozostałych odcinkach dróg. Wyniki kontroli wykazały nieliczne przypadki nieprawidłowości w zakresie stosowania tego rodzaju urządzeń. W ocenie wojewodów zarówno zasadność lokalizacji poszczególnych rodzajów urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak też spełnianie warunków technicznych, poza opisanymi poniżej przypadkami, nie budziła zastrzeżeń.

W ocenie Wojewody Śląskiego w czterech poddanych oględzinom miejscach na terenie powiatu żywieckiego i tarnogórskiego istniały przesłanki do zastosowania dodatkowych i likwidacji istniejących urządzeń bezpieczeństwa w celu zwiększenia bezpieczeństwa. W związku z powyższym Wojewoda Śląski w wystąpieniu pokontrolnym zalecił Starostom:

- uruchomienie niedziałającej sygnalizacji ostrzegawczej na przejściu dla pieszych w rejonie skrzyżowania ul. Żywieckiej z drogą powiatową nr 1483S w miejscowości Wieprz;
- likwidację 3 nieczynnych sygnalizatorów sygnalizacji ostrzegawczej w rejonie skrzyżowania ul. Dworcowej z ul. Objazdową w Żywcu;
- przebudowanie skrzyżowania ul. Bytomskiej z ul. Słoneczników, zgodnie z zatwierdzonym projektem, który nie został wdrożony;
- oznaczenie drzewa znajdującego się w skrajni drogi na odcinku ul. Pyskowskiej – od pętli autobusowej, poprzez zastosowanie folii odbłaskowej.

Na drodze numer 835 w województwie podkarpackim stwierdzono brak słupków prowadzących<sup>22</sup> na odcinku około 30 km, pomimo że ich umieszczenie przewidywał zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu. Obowiązek stosowania słupków prowadzących na drogach wojewódzkich wynika z załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków.

Ponadto, oględziny drogi gminnej numer 158007N na terenie powiatu olsztyńskiego wykazały, że znak „A-11a”, ostrzegający przed progiem zwalniającym ustawiono na drodze, na której znajdują się tylko nieliczne fragmenty tego progów, co w rezultacie nie zwalniało ruchu, lecz mogło zagrażać bezpieczeństwu przejazdu pojazdów w tym miejscu.

**4. Zastrzeżenia wojewodów co do realizacji przez organy zarządzające ruchem ustawowych zadań budził brak jednolitego podejścia w zakresie wywiązywania się większości skontrolowanych organów z obowiązku sporządzania analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, o których mowa w §2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, np.:**

- analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jej efektywności pracownicy Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Żywcu wykonywali na bieżąco, na podstawie wniosków mieszkańców i różnych instytucji dotyczących sugerowanych zmian w istniejącej organizacji ruchu, na podstawie objazdów dróg powiatowych przez pracowników Wydziału Komunikacji oraz w ramach posiedzeń Powiatowego Zespołu Opiniującego Doradczego ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Wyniki objazdów oraz wnioski wyciągane na podstawie uwag mieszkańców i innych instytucji brane były pod uwagę przy zatwierdzaniu stałej organizacji ruchu dla danego miejsca. Analizy nie były sformalizowane, gdyż ich wyniki nie były udokumentowane;
- Starosta Miński nie przeprowadzał analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Naczelnik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że organizacje ruchu są analizowane pod względem bezpieczeństwa i efektywności podczas analizy projektów stałych i czasowych organizacji ruchu przed ich zatwierdzeniem. Projekty, które nie zapewniają bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego nie były zatwierdzane;

<sup>22</sup> Słupki prowadzące stosuje się w celu ułatwienia kierującym, szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych, orientacji co do szerokości drogi, jej przebiegu w planie oraz na łukach poziomych.

- na podstawie opracowanej przez Lubelski Urząd Wojewódzki metodyki do opracowania analizy i oceny organizacji ruchu analizy, o których mowa w ww. przepisie przeprowadzili zarówno Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie, jak i Starosta Łukowski. Analizy bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych przeprowadzane są corocznie przez Starostę w oparciu o karty zdarzeń drogowych udostępniane przez KKP w Łukowie. Analizy sporządzane były wyłącznie na podstawie wypadków (pomijane były kolizje), nie prowadzono natomiast analiz bezpieczeństwa ruchu na drogach gminnych;
- pracownicy Wydziału Dróg i Transportu Starostwa Powiatowego we Wrocławiu przeprowadzili analizę bezpieczeństwa na wybranych odcinkach dróg powiatowych za lata 2012 i 2013 (do 31 maja 2013 r.). W dokumencie brak było wskazania wybranych odcinków dróg. W piśmie wskazano również, iż pod uwagę wzięto wnioski mieszkańców, dotyczące poprawy bezpieczeństwa w zakresie spowolnienia ruchu, wyznaczenia nowych przejść dla pieszych, ustawienia luster, odnowienia oznakowania istniejącego oraz wykonania nowego oznakowania poziomego; uzupełnienia brakującego oznakowania poziomego oraz wymiany istniejącego. Do dokumentu nie dołączono wniosków, o których mowa powyżej. Z treści dokumentu nie wynikało również jakich lokalizacji miały dotyczyć przedmiotowe wnioski. Powyższa analiza bezpieczeństwa została sporządzona w formie odrębnego dokumentu za okres 2012 – maj 2013;
- Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu był w posiadaniu opracowanego w styczniu 2011 r. przez Zarząd Dróg Powiatowych w Kołobrzegu dokumentu pn. „Analiza istniejącej organizacji ruchu w Powiecie Kołobrzесьkim”. Celem analizy było ustalenie prawidłowości organizacji ruchu występujących na drodze, ich cech charakterystycznych, przyczyn wypadków oraz prognozy i planowania ruchu w najbliższej przyszłości;
- Wydział Infrastruktury i Transportu Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w Szczecinie był w posiadaniu, opracowanego w grudniu 2011 roku przez Fundację Rozwoju Inżynierii Lądowej na zlecenie Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Szczecinie raportu pn. „Analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich w województwie zachodniopomorskim”. Celem opracowania była m.in. identyfikacja głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego i grup największego ryzyka, wskazanie najbardziej zagrożonych dróg wojewódzkich i ich odcinków, a także wskazanie najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg wojewódzkich. W raporcie scharakteryzowano także rodzaje, okoliczności, przyczyny i porę występowania wypadków drogowych. W okresie od grudnia 2011 roku do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych nie prowadzono podobnych analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Nie ulega wątpliwości, że analiza powinna polegać na wyodrębnieniu z całości badanego zjawiska poszczególnych elementów i określenia ich wpływu na kształtowanie się tego zjawiska, a zatem powinny z niej wynikać określone wnioski, w tym przypadku dotyczące istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego skuteczności. Prawidłowo dokonana analiza powinna umożliwić organom zarządzającym ruchem przede wszystkim określenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, identyfikację głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego i grup największego ryzyka, wskazanie najbardziej zagrożonych dróg i ich odcinków oraz identyfikację najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg. Wnioski wynikające z analiz wykorzystywane powinny być zatem do opracowywania zmian w organizacjach ruchu, wprowadzania zmian w infrastrukturze drogowej lub kierowania ich do policji celem zintensyfikowania nadzoru nad ruchem drogowym.

Nie można akceptować składanych w toku kontroli wyjaśnień wskazujących, iż analizą w rozumieniu przepisów rozporządzenia jest na przykład pozyskiwanie i gromadzenie danych statystycznych dotyczących wypadkowości na drogach, choć niewątpliwie może być to materiał przydatny do przeprowadzenia takiej analizy. Pomimo, iż przepisy rozporządzenia nie określają w jakiej formie analiza ma zostać sporządzona, przyjęć należy, iż opracowanie jej w formie pisemnej stanowi de facto jedyny dowód jej przeprowadzenia zgodnie ze wskazanym przepisem. Ponadto, sporządzona w formie pisemnej analiza umożliwia jej wykorzystanie w terminie późniejszym, a także porównanie efektów zakładanych do osiągnięcia z faktycznie uzyskanymi.

**5.** Oględziny przeprowadzone w toku kontroli wykazały w czterech przypadkach<sup>23</sup> umieszczanie reklam w sposób utrudniający widoczność znaków<sup>24</sup>.

**6.** Zgodnie z art. 21 ustawy PoRD organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym. Zmniejszenia prędkości dopuszczalnej można dokonać także poza obszarem zabudowanym, jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają. Podstawową kategorią znaków, którymi są wyrażane ustalenia dotyczące organizacji ruchu, są znaki zakazu. Za ich pomocą można między innymi zamknąć lub ograniczyć wjazd pojazdów, zabronić wykonywania określonych manewrów, a także ograniczyć lub zabronić zatrzymywania lub postoju pojazdów. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków dla znaków, znaki zakazu jako ograniczające swobodę korzystania z dróg powinny być umieszczane po wnikliwej analizie skutków, jakie powodują dla uczestników ruchu.

Ograniczenie prędkości sygnalizuje znak „B-33”, który powinien być umieszczany tylko w tych przypadkach, gdy warunki drogowe, otoczenie drogi lub zastosowane oznakowanie ostrzegawcze i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą w niedostateczny sposób wskazywać kierującemu na konieczność zmniejszenia prędkości. Znaku tego nie stosuje się, jeżeli kierujący w jednoznaczny, niebudzący wątpliwości sposób może ocenić geometrię drogi oraz jej stan techniczny.

Zdaniem kontrolerów urzędów wojewódzkich zasadność zastosowania ograniczeń prędkości dopuszczalnych, zarówno na obszarze zabudowanym jaki i poza nim, w znacznej większości przypadków nie budziła zastrzeżeń. Były one wprowadzane przede wszystkim w miejscach, w których poruszali się piesi (w tym dzieci) oraz rowerzyści, a brak było chodników i ścieżek rowerowych, a także gdzie występowały łuki ograniczające widoczność w obrębach skrzyżowań i wjazdach na posesję oraz na dojazdach do przejazdów kolejowych. Uzasadnieniem stosowania ograniczeń był także zły stan nawierzchni dróg (np. występujące koleiny, spękania poprzeczne i podłużne oraz ubytki nawierzchni) oraz prowadzone prace remontowe.

Przykładowe ustalenia w powyższym zakresie zaprezentowane zostały poniżej:

- *Kontrola przeprowadzona przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego wykazała, iż brak było zatwierdzonej organizacji ruchu na drodze gminnej Słabęcín – Sukowy, na której w ciągu okresu objętego kontrolą doszło do wypadku śmiertelnego i 9 kolizji. Jest to droga o nawierzchni bitumicznej o szerokości 3,5 m,*

<sup>23</sup> Dotyczy dróg na terenie Starostwa Wrocławskiego (3 przypadki) oraz Starostwa Mińskiego (1 przypadek).

<sup>24</sup> W przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zaproponowano zmianę części przepisów dotyczących trybu lokalizowania reklam w pasie drogowym. Ponadto, wskazano na konieczność penalizacji działań polegających na umieszczaniu tablic lub urządzeń reklamowych z naruszeniem warunków ich sytuowania, o gabarytach większych niż dopuszczalne lub wykonanych z wyrobów innych niż dopuszczalne. Czyn taki ma stanowić wykroczenie podlegające karze ograniczenia wolności albo grzywny.

ze słabo utwardzonym poboczem, ostrym niewidocznym łukiem poziomym i sąsiadującymi z nią siedliskami, w tym gospodarstwami rolnymi. Mając na uwadze geometrię drogi, dopuszczona na niej maksymalna prędkość 90 km/h – w ocenie Kontrolerów – może stanowić przesłankę do powstania wypadku, szczególnie podczas wymijania lub omijania pojazdów, czy pokonywania mało widocznego zakrętu.

- W toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Żywieckim stwierdzono w dwóch miejscach na obszarze powiatu umieszczenie uzasadnionego ograniczenia prędkości jazdy. Ograniczenie znajdowało się w rejonie: skrzyżowania drogi 1483S z drogą 1453S w miejscowości Wieprz oraz skrzyżowania ul. Żywieckiej z drogą 1483S w miejscowości Wieprz. Przedstawiciel Starostwa nie był jednak w stanie podać dokładnej daty od kiedy zmniejszenia w rejonie ww. skrzyżowań obowiązują, a w Wydziale Komunikacji brak było dokumentacji w sprawie przedmiotowych ograniczeń prędkości.
- Oględziny dróg znajdujących się na terenie powiatu białostockiego wykazały, że:
  - na odcinku drogi numer 1535B w kilometrażu 7+100 zmniejszono znakiem B-33 dopuszczalną prędkość do 30 km /h. Znak ten zastosowano łącznie ze znakiem A-30 „inne niebezpieczeństwo” oraz tabliczką „Droga nie remontowana na odcinku 7 km”. Ograniczenie prędkości wprowadzono ze względu na zły stan techniczny nawierzchni bitumicznej. W ocenie kontrolujących stan techniczny drogi na odcinku w km 7+100 – 16+200 pozwalał na jazdę z prędkością do 60 km /h;
  - na odcinku drogi numer 2303B w kilometrażu 1+850 – 3+840 zmniejszono znakiem „B-33” dopuszczalną prędkość do 20 km /h (z tabliczką „przełomy”). W toku oględzin stwierdzono, iż występujące oznakowanie było nieaktualne, gdyż remont drogi został zakończony;
  - na drodze numer 1418B w miejscowościach Woroszyły oraz Wólka Przedmieście ustawione są 2 znaki „B-33” z ograniczeniem prędkości do 30 km/h, przy czym przedstawiciel organu zarządzającego ruchem wyjaśnił, iż znaki w tym przypadku „zostały ustawione nielegalnie”.
- Analiza danych przeprowadzona przez kontrolerów Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku dotycząca przyczyn zdarzeń drogowych na ul. Chmieleskiej w Kartuzach nie wykazała, aby doszło do nich w wyniku nieprawidłowości w organizacji ruchu. Jednakże biorąc pod uwagę charakter otoczenia, w którym znajduje się ta ulica (tj. zabudowa o charakterze mieszkalnym z wyznaczonymi wjazdami oraz wyjazdami z terenów posesji generująca ruch niechronionych uczestników ruchu drogowego lub zlokalizowanych w ciągu ulicy obiektów o charakterze usługowym), zasadnym wydaje się wprowadzenie elementów uspokojenia ruchu drogowego, np. strefy ograniczonej prędkości (30-40 km/h) lub strefy skrzyżowań równorzędnych.
- W wyniku oględzin dróg na terenie Starostwa Mińskiego ustalono, że w przypadku trzech odcinków dróg zastosowano ograniczenie prędkości do 40 km/h za pomocą znaków „B-33”, a zastosowanie ww. znaków nie zostało poprzedzone analizami ich wpływu na efektywność ruchu i jego bezpieczeństwo.

#### 4.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą na poziomie powiatu, danych dotyczących kierowników jednostek skontrolowanych oraz urzędów wojewódzkich, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Urząd przeprowadzający kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Wiesław Pusz	Starosta Białostocki	Podlaski UW	P (n)
2.	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu <sup>25</sup>	Tadeusz Majewski	Starosta Inowrocławski	Kujawsko-Pomorski UW	P (n)
3.	Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie	Edmund Kaczmarek	Starosta Jędrzejowski	Świętokrzyski UW	Ocena podzielona <sup>26</sup>
4.	Starostwo Powiatowe w Kartuzach	Janina Kwiecień	Starosta Kartuski	Pomorski UW	N
5.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski	Starosta Kołobrzesci	Zachodniopomorski UW	P (n)
6.	Starostwo Powiatowe w Krakowie <sup>27</sup>	Józef Krzyworzeka	Starosta Krakowski	Małopolski UW	P (n)
7.	Starostwo Powiatowe w Łukowie	Janusz Koziół	Starosta Łukowski	Lubelski UW	P (z)
8.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Antoni Jan Tarczyński	Starosta Miński	Mazowiecki UW	Ocena podzielona <sup>28</sup>
9.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie <sup>29</sup>	Mirosław Pampuch	Starosta Olsztyński	Warmińsko-Mazurski UW	N
10.	Starostwo Powiatowe w Opolu	Henryk Łakwa	Starosta Opolski	Opolski UW	P (n)
11.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu <sup>30</sup>	Jan Grabkowski	Starosta Poznański	Wielkopolski UW	P (u)
12.	Starostwo Powiatowe w Rzeszowie	Józef Jodłowski	Starosta Rzeszowski	Podkarpacki UW	P (n, u)
13.	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Lucyna Ekkert	Starosta Tarnogórski	Śląski UW	P (n)
14.	Starostwo Powiatowe we Wrocławiu	Roman Potocki	Starosta Wrocławski	Dolnośląski UW	N
15.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Krzysztof Kozanecki	Starosta Zgierski	Łódzki UW	P (n)
16.	Starostwo Powiatowe w Zielonej Górze	Ireneusz Plechan	Starosta Zielonogórski	Lubuski UW	P
17.	Starostwo Powiatowe w Żywcu	Andrzej Zieliński	Starosta Żywiecki	Śląski UW	P (n)

\* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P (n) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, P (u) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, P (n,u) – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, P (z) – ocena pozytywna z zastrzeżeniami, N – ocena negatywna

<sup>25</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Inowrocławiu.

<sup>26</sup> Realizacja przez Starostę Jędrzejowskiego zadań z zakresu zarządzania ruchem oceniona została następująco: w zakresie dokumentacji – P, oznakowania dróg, na których w latach 2011–2012 doszło do największej liczby wypadków i kolizji, a także w zakresie przeprowadzania kontroli oraz zatwierdzania organizacji ruchu – N.

<sup>27</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatu Krakowskiego.

<sup>28</sup> Realizacja przez Starostę Mińskiego zadań z zakresu zarządzania ruchem oceniona została następująco: tryb zatwierdzania projektów organizacji ruchu – P (n), weryfikacja kompletności projektów organizacji ruchu przed ich zatwierdzeniem – N.

<sup>29</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Powiatowej Służbie Drogowej w Olsztynie.

<sup>30</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Poznaniu.

#### 4.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą na poziomie województwa, danych dotyczących kierowników jednostek skontrolowanych oraz urzędów wojewódzkich, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Urząd przeprowadzający kontrolę	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	Marszałek Województwa Dolnośląskiego	Dolnośląski UW	N
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Kujawsko-Pomorski UW	P (n)
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego <sup>31</sup>	Krzysztof Hetman	Marszałek Województwa Lubelskiego	Lubelski UW	P
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Polak	Marszałek Województwa Lubuskiego	Lubuski UW	P
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień	Marszałek Województwa Łódzkiego	Łódzki UW	P (n)
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego <sup>32</sup>	Marek Sowa	Marszałek Województwa Małopolskiego	Małopolski UW	P
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek Województwa Mazowieckiego	Mazowiecki UW	Ocena pod zestawieniem
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Andrzej Buła	Marszałek Województwa Opolskiego	Opolski UW	P (n)
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Podkarpacki IW	P (u)
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jarosław Dworżański	Marszałek Województwa Podlaskiego	Podlaski UW	P (u)
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk	Marszałek Województwa Pomorskiego	Pomorski UW	P (n)
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	Marszałek Województwa Świętokrzyskiego	Świętokrzyski UW	P (u)
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego <sup>33</sup>	Jacek Protas	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Warmińsko-Mazurski UW	P (n)
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego <sup>34</sup>	Marek Woźniak	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	Wielkopolski UW	P (u)
15.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego	Zachodniopomorski UW	P (n)

Realizację przez Marszałka Województwa Mazowieckiego zadań w zakresie zarządzania ruchem w zakresie:

- dysponowania zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu dla odcinków dróg poddanych kontroli, przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – oceniono pozytywnie,
- przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu o charakterze stałym – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami

Ponadto, mając na uwadze wyniki przeprowadzonych oględzin, oznakowanie wybranych odcinków dróg w zakresie:

- zgodności z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem, pomimo sporadycznych nieprawidłowości – oceniono pozytywnie,
- czytelności i widoczności oraz zgodności z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

<sup>31</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Lublinie.

<sup>32</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Krakowie.

<sup>33</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

<sup>34</sup> Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Wielkopolskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Poznaniu.

#### 4.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Infrastruktury i Rozwoju
10. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Komendant Główny Policji





MINISTER  
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 07 kwietnia 2014 r.

DK-II-0911-14/MB/2014

Pan

**Marian Cichosz**

**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**

W związku z pismem Pana Prezesa KPB-401-002/2013 z dnia 24 marca br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola zarządzania ruchem na drogach powiatowych, gminnych i wojewódzkich wykazała szereg uchybień, w szczególności dotyczących niewłaściwego wykonywania działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach – realizowanych przez organ zarządzający ruchem. Stwierdzono, że organy zarządzające ruchem na drogach wojewódzkich (marszałkowie województw), powiatowych i gminnych (starostowie) wykonywały niewłaściwie lub w ogóle nie wykonywały ustawowych obowiązków zarządzania ruchem nałożonych przepisami art. 10 ust. 4-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.) oraz przepisami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

Podstawową przesłanką utrudniającą w ocenie NIK prawidłową realizację zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach jest brak zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, spowodowany tym, że przepisy przywołanego *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* ograniczają obowiązek ich sporządzania tylko w odniesieniu do dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu. W ocenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stwierdzenie takie nie znajduje uzasadnienia.

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

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

Z informacji ogólnych zawartych w „Objaśnieniach do Działu VIII Szczegółowe dane techniczne odcinka drogi” załącznika nr 1 do wyżej wymienionego *rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r.* wynika

jednoznacznie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi. Przywołane wyżej przepisy zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W odniesieniu do uwag i wniosków prezentowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazujących na konieczność wprowadzenia zmian, przede wszystkim w obowiązujących przepisach (pkt. 2.3), należy stwierdzić, że obecne obowiązujące przepisy nie dają przyzwolenia i usprawiedliwienia dla marszałków województw oraz starostów, jako organów zarządzających ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych, dla niewłaściwej realizacji lub braku wykonywania obowiązków ustawowych. Z uwagi na fakt, iż zakres przedmiotowy uwag końcowych i wniosków NIK jest bardzo szeroki, uprzejmie informuje, że Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przeprowadzi analizę obowiązujących przepisów oraz rozważy potrzebę ewentualnych zmian, zarówno w przepisach *ustawy Prawo o ruchu drogowym*, jak i *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*.

Z powrotem

Z upoważnienia  
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU  
  
Zdzisław Rychalski  
SEKRETARZ STANU



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ

KPB-401-002/2013

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczącego Informacji o wynikach kontroli „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju przedstawionego do Informacji oraz podtrzymuje wniosek dotyczący konieczności zmiany w obowiązujących przepisach, poprzez kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu.

Minister Infrastruktury i Rozwoju wskazał w stanowisku, iż nie znajduje uzasadnienia zamieszczone w Informacji stwierdzenie, zgodnie z którym przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*<sup>1</sup> obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu ograniczają do dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu. Uzasadniając swoje stanowisko Minister Infrastruktury i Rozwoju powołał się na przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*<sup>2</sup>. W ocenie Ministra, z treści załącznika nr 1<sup>3</sup> do ww. rozporządzenia wynika jednoznacznie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi, co zdaniem Ministra przesądza o nałożeniu na zarządców dróg obowiązku posiadania zatwierdzonych organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W ocenie NIK, Minister Infrastruktury i Rozwoju dokonał błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r. Podkreślić należy, iż rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w *ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*<sup>4</sup> i reguluje wyłącznie kwestie dotyczące: sposobu numeracji dróg publicznych, zakresu i treści prowadzenia ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a także treści i sposobu prowadzenia rejestru numerów nadanych drogom oraz rejestru jednolitych numerów inwentarzowych nadanych obiektom mostowym i tunelom, nakładając stosowne obowiązki w tym zakresie.

Nieprawidłową jest zatem taka interpretacja treści rozporządzenia z 16 lutego 2005 r., zgodnie z którą wskazanie, iż zatwierdzony projekt organizacji ruchu stanowi załącznik do ewidencji drogi, wyznacza de facto obowiązek jego sporządzenia. Rozporządzenie w celu prawidłowego wypełnienia książki drogi wyłącznie odsyła do projektów organizacji ruchu już sporządzonych, nie nakładając żadnych obowiązków w zakresie ich opracowania, bowiem taka sytuacja mogłaby doprowadzić do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej. Zastosowanie tak rozszerzającej wykładni przepisów w tym obszarze mogłoby doprowadzić także do uznania, iż obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu np. dla wszystkich dróg gminnych wynika z *art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy*

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582

<sup>3</sup> Książka drogi; Objasnienia do Działu VIII – Szczegółowe dane techniczne odcinka drogi

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

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup>, zgodnie z którym do zadań własnych gminy należą sprawy dotyczące m.in. organizacji ruchu drogowego, co byłoby oczywiście stwierdzeniem nieuprawnionym.

Realizowanie zadań dotyczących m.in. sporządzania projektów organizacji ruchu i przedstawiania ich do zatwierdzenia mieści się w katalogu działań z zakresu zarządzania ruchem. Zostały one szczegółowo przedstawione w ww. rozporządzeniu z 23 września 2003 r., wydanym zgodnie z delegacją zamieszczoną w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>6</sup> i stanowią obecnie wyłączną podstawę oceny prawidłowości wykonywania zadań w tym zakresie. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko, iż aktualnie obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu dotyczy jedynie dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu.

Podkreślić także należy, iż na konieczność uregulowania kwestii organizacji ruchu na drogach samorządowych, na których nie obowiązują zatwierdzone projekty organizacji ruchu, zwracali również uwagę Wojewodowie, którzy na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzili kontrole oznakowania dróg samorządowych.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, NIK podtrzymuje wniosek o dokonanie zmian w obowiązujących przepisach, poprzez kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszyły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu.

WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Cichosz

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.