



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.3.2.2024

Pan
Wojciech Saługa
Marszałek Województwa Śląskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
w Katowicach

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/018 – Oznakowanie dróg publicznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ¹ , ul. Ligonía 46 40-037 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa Marszałek Województwa Śląskiego od 6 maja 2024 r. Wcześniej, w okresie od 21 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r., funkcję tą sprawował Jakub Chelstowski ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym. 2. Prawdłowość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Piotr Jużków, starszy inspektor, na podstawie upoważnienia do kontroli nr LKA/15/2024 z dnia 8 stycznia 2024 r. 2. Tomasz Kaczyński, doradca techniczny, na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o NIK oraz legitymacji służbowej nr 21974 (akta kontroli str.1)

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Zwany dalej: „Marszałkiem”.

³ Dz. U. z 2022r. poz. 623, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Marszałka Województwa Śląskiego obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich.

W okresie objętym kontrolą Marszałek pełniąc funkcję organu zarządzającego ruchem drogowym na terenie województwa śląskiego nie podjął skutecznych działań⁵ oraz nie zapewnił wystarczających zasobów ludzkich i finansowych, pozwalających na dostosowanie stanu prawnego zarządzanych dróg do wymogów art. 10 ust. 10b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶, zgodnie z którym: *Ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu*. W efekcie na koniec lutego 2024 r. 705 km z 1260 km dróg, którymi Marszałek zarządzał (55,95%) nie posiadało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu.

Zbyt małe zasoby ludzkie i finansowe zaangażowane w realizację zadań organu zarządzającego ruchem drogowym skutkowały również tym, że mimo iż pracownicy Referatu Inżynierii Ruchu⁷, realizujący zadania organu zarządzającego ruchem, dysponowali wiedzą merytoryczną niezbędną do weryfikacji i oceny przedstawianych do zatwierdzania projektów stałych⁸ i czasowych organizacji ruchu⁹, projekty takie zatwierdzane były przez Marszałka średnio dopiero po 40 dniach¹⁰, a 18% ze zbadanych 90 projektów zostało zatwierdzonych dopiero po ponad 60 dniach¹¹. Miało to miejsce z uwagi na to, że na jednego pracownika RIR przypadało średnio 150 projektów organizacji ruchu w skali roku. Skutkiem takiego obciążenia pracowników było również to, że Marszałek nie prowadził bieżących analiz zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu, a także nie prowadził aktywnych działań mających na celu gromadzenie i analizowanie informacji związanych z poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich.

Pracownicy RIR zgodnie z wymogami § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹² prowadzili ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Ewidencja ta zawierała wszystkie wymagane tym przepisem elementy¹³, które uzupełniane były na bieżąco, a projekty stałej i czasowej organizacji ruchu, które straciły ważność przechowywane były przez Urząd przez okres co najmniej dwóch lat.

W okresie objętym kontrolą pracownicy RIR terminowo przeprowadzili łącznie 131 kontroli zadań technicznych, wprowadzonych stałych organizacji ruchu, o których

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ W całym okresie objętym kontrolą długość dróg zarządzanych przez Marszałka, które posiadały zatwierdzony projekt organizacji ruchu wzrosła jedynie o 2,2%.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., zwana dalej: „Pord”.

⁷ Zwany dalej: „RIR”.

⁸ Zwane dalej: „SOR”.

⁹ Zwane dalej: „COR”.

¹⁰ W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. do Marszałka wpłynęło łącznie 1528 projektów organizacji ruchu, w tym 326 (21,3%) projektów stałych organizacji ruchu (139 w 2022 r.; 184 w 2023 r. i 3 do 1 marca 2024 r.) i 1202 (78,7%) projektów czasowych organizacji ruchu (599 w 2022 r.; 509 w 2023 r. i 24 do 1 marca 2024 r.), z czego odrzuconych zostało 130 projektów, w tym 10 SOR (7 w 2022 r. i 3 w 2023 r.) i 120 COR (78 w 2022 r. i 42 w 2023 r.).

¹¹ Najdłuższy okres rozpatrywania projektów wynosił odpowiednio 139 i 198 dni.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 784; zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków”.

¹³ Tj. numer kolejny projektu; numer drogi i jej kilometr lub nazwę ulicy; jednostkę składającą projekt organizacji ruchu; charakter organizacji ruchu (stała, czasowa); datę zatwierdzenia projektu; termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu; rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu; przewidywany termin przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu - w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu.

mowa w § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*. Dotyczyło to wszystkich przypadków, w których Marszałek został poinformowany – zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia - o zamiarze wprowadzenia w życie zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Podkreślić jednak należy, że stanowiło to jedynie 41,5% wszystkich zatwierdzonych w tym okresie SOR, a pracownicy RIR – w przypadku braku informacji o planowanym terminie wdrożenia SOR - nie podejmowali jakichkolwiek działań pozwalających na ustalenie stanu faktycznego na drogach objętych projektem po upływie terminu określonego w § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia, lecz na podstawie § 12 ust. 4 powiadamiali zarządcę drogi o wygaśnięciu ważności projektu organizacji ruchu.

Wprawdzie pracownicy RIR z każdej kontroli przeprowadzonej na podstawie § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków* sporządzali protokół, w którym przedstawiano ustalenia, a w przypadku stwierdzenia wymagających usunięcia nieprawidłowości kierowali w tej sprawie wystąpienie pokontrolne do zarządcy drogi, to jednak nie weryfikowali tego, czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Takie działanie w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne, zwłaszcza że przekłada się ono bezpośrednio na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanych przez Marszałka drogach.

Pracownicy RIR terminowo prowadzili kontrole półroczne, o których mowa w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, a o stwierdzonych nieprawidłowościach informowany był – celem ich usunięcia - Zarząd Dróg Wojewódzkich¹⁴ w Katowicach. W odpowiedziach na kierowane przez Marszałka wystąpienia pokontrolne ZDW¹⁵ każdorazowo wskazywał, że część ze zgłoszonych nieprawidłowości wymaga opracowania nowej SOR, a część została usunięta. Pracownicy RIR nie weryfikowali jednak tych odpowiedzi, w efekcie czego te same nieprawidłowości wykazywane były w kolejnych kontrolach, a także w trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin. Wskazuje to jednoznacznie, że ograniczenie działań Urzędu wyłącznie do informowania ZDW i nie podejmowanie przez działań mających na celu wyegzekwowanie uzupełnienia lub poprawy istniejącego na drogach stanu oznakowania lub doprowadzenia go do stanu zgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu drogowego było ze strony Marszałka działaniem nierzetelnym, mającym negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego na drogach wojewódzkich.

Przeprowadzone przez NIK oględziny 10 odcinków dróg wojewódzkich o największym natężeniu ruchu wykazały, że obowiązujące na tych odcinkach oznakowanie było niezgodnie z zatwierdzoną dla nich dokumentacją organizacji ruchu.

Stwierdzono przy tym, że zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego spełniały swoją funkcję oraz były zgodne z przepisami *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*. Na zbadanych odcinkach dróg znaki pionowe były czytelne i utrzymane w zadowalającym stanie, choć stwierdzono też pięć przypadków znaków nieczytelnych. Znaki poziome zawierały wiele ubytków, często były nieczytelne i dotyczyło to zwłaszcza linii P-4 oraz P-10. Stwierdzono również cztery przypadki, że oznakowanie dróg było umieszczone zbyt blisko siebie i przekazywało sprzeczne, wykluczające się wzajemnie komunikaty. W ocenie NIK, wykazane w toku oględzin nieprawidłowości wpływały negatywnie na poziom bezpieczeństwa.

¹⁴ Zwany dalej: „ZDW”.

¹⁵ W tzw. analizach jakościowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	
Opis stanu faktycznego	1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym 1.1 Marszałek jako - określony w art. 10 Pord - organ zarządzający ruchem na drogach wojewódzkich realizował ustawowe obowiązki w tym zakresie przy pomocy pracowników Departamentu Drogownictwa¹⁷. Działalność tego departamentu regulował wprowadzony dnia 8 lutego 2024 r. zarządzeniem nr 1/DD/2024 Dyrektora Departamentu Drogownictwa Urzędu Marszałkowskiego „Wewnętrzny regulamin organizacyjny”. Określał on m.in. zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych DD oraz tryb i zasady: – rozpatrywania i przygotowywania do zatwierdzania projektów organizacji ruchu dotyczących zmian, usprawnień i uzupełnień w systemie organizacji ruchu na drogach wojewódzkich, dla których organem zarządzającym ruchem był Marszałek; – przygotowywania opinii do projektów organizacji ruchu dla innych organów zarządzających ruchem; – przygotowywania opinii do rozwiązań geometrycznych dróg w projektach budowlanych; – prowadzenia ewidencji projektów organizacji ruchu; – kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmującej drogi wojewódzkie, dla których organem zarządzającym ruchem był Marszałek; – wykonywania zadań wynikających z uczestnictwa w pracach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Powyższe zadania realizowane były wcześniej przez: – Departament Komunikacji Regionalnej i Drogownictwa w okresie od 19 maja 2023 r. do 11 stycznia 2024 r. w oparciu o regulamin wprowadzony Zarządzeniem 1/KD/2023 Dyrektora tego departamentu, – Departament Transportu i Drogownictwa w okresie od 23 listopada 2021 r. do 19 maja 2023 r. w oparciu o regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem nr 1/2021 Dyrektora tego departamentu. Ponadto w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁸ określono, że Dyrektor DD sprawował nadzór nad jednostką zarządzającą drogami podległymi Marszałkowi, tj. Zarządem Dróg Wojewódzkich. (akta kontroli str.515-517) 1.2 W 2022 r. w Referacie Inżynierii Ruchu, który zajmował się zadaniami związanymi z organizacją ruchu, zatrudnionych było pięciu pracowników, z czego czterech posiadało wyższe wykształcenie z zakresu transportu, a jeden z zakresu inżynierii komunikacyjnej. W 2023 r. do referatu dołączył pracownik z wykształceniem ekonomicznym. Wszyscy pracownicy RIR brali udział w szkoleniach¹⁹ o tematyce

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Który utworzono uchwałą nr 55/479/VI/2024 Zarządu Województwa z 11 stycznia 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa, zwany dalej: „DD”.

¹⁸ Wprowadzonym uchwałą nr 1035/502/VI/2024 Zarządu Województwa Śląskiego z 29 kwietnia 2024 r.

¹⁹ W latach 2010-2021 pracownicy RIR uczestniczyli w kursach i szkoleniach: „Zarządzanie ruchem na drogach”; „Zarządzanie ruchem a zarządzanie drogami. Zarządzanie prędkością”; „Inżynieria ruchu drogowego w praktyce, Wprowadzenie do Inteligentnych Systemów Transportowych”; „Szkolenie z możliwości, form i metod zastosowania

zarządzania ruchem, a jeden posiadał ważny do 2028 r. certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadania w zakresie obsługi wniosków o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu realizowało pięciu pracowników, z czego jeden pełnił funkcję kierownika referatu. Na jednego pracownika przypadała w ciągu roku weryfikacja średnio 150 przedstawionych do zatwierdzenia przez Marszałka projektów organizacji ruchu oraz kontrola okresowa blisko 250 km dróg wojewódzkich.

(akta kontroli str.9,58)

Dnia 14 grudnia 2021 r. Marszałek zamieścił na stronach BIP Urzędu²⁰ procedurę rozpatrywania projektów stałych i czasowych organizacji ruchu. Procedura ta określała, kto był zobowiązany do sporządzania projektu, jaki był zakres wymaganych dokumentów, sposób ich dostarczenia, a także zawierała informacje o opłatach i terminie załatwienia sprawy²¹.

(akta kontroli str.72-76)

- 1.3 W okresie objętym kontrolą Marszałek zarządzał siecią dróg liczącą łącznie 1260 km. Na koniec 2022 r. zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu objętych było jedynie 525 km (41,67%), a na koniec 2023 r. i koniec lutego 2024 r. jedynie 555 km (44,05%)²² Dla pozostałych 705 km, tj. 55,95% dróg Marszałek nie posiadał SOR, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.2,9,513-514)

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad w latach objętych kontrolą nie powierzył Marszałkowi zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych. Na odcinkach granicznych dróg wojewódzkich nie wystąpiły przypadki sporów o sprawowanie działań w zakresie zarządzania ruchem.

(akta kontroli str.61)

- 1.4 Marszałek prowadził elektroniczną ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, która zawierała wszystkie elementy określone w § 9 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*. Kolejny numer projektu nadawany był przez pracownika RIR niezwłocznie po zatwierdzeniu projektu i wprowadzeniu go do ewidencji. Nie stwierdzono też przypadków nieuwjęcia zatwierdzonych projektów w ewidencji.

(akta kontroli str.7)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. do Marszałka wpłynęło łącznie 1528 projektów organizacji ruchu, w tym 326 (21,3%) SOR²³ i 1202 (78,7%) COR²⁴. Marszałek zatwierdził bez poprawek 1302 projekty, z czego 302 dotyczyły SOR²⁵,

bazy danych obiektów topograficznych", „Przygotowanie infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa", „Szkolenie z zakresu zajęcia pasa drogowego i budowy kanałów technologicznych", „Projektowanie, opiniowanie i zatwierdzanie czasowej organizacji ruchu - prawo, projektowanie i praktyka", „Procedury zmiany organizacji ruchu - stała i czasowa organizacja ruchu", „Zajęcie pasa drogowego. Prawo, teoria i praktyka", „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego", „Wprowadzenie organizacji ruchu na drodze. Prawo, praktyka i organizacja", „Nadzór w zarządzaniu ruchem, zatwierdzanie organizacji ruchu, inicjatorzy i ewidencja organizacji ruchu drogowego", „Bezpieczeństwo ruchu drogowego w zarządzaniu ruchem".

²⁰ <https://bip.slaskie.pl/katalog-uslug/rozpatrywanie-projektow-stalych-i-czasowych-organizacji-ruchu.html>

²¹ Termin ten, został określony na 30 dni, chyba że sprawa była skomplikowana, wtedy termin ten mógł ulec wydłużeniu do 60 dni.

²² Przyrost o 2,38%.

²³ 139 w 2022 r.; 184 w 2023 r. i 3 do 1 marca 2024 r.

²⁴ 599 w 2022 r.; 509 w 2023 r i 24 do 1 marca 2024 r.

²⁵ 123 w 2022 r.; 176 w 2023 r. i 3 do 1 marca 2024 r.

a 1000 COR²⁶. Do poprawy odesłano 26 projektów, z czego 14 SOR²⁷ i 12 COR²⁸, zaś odrzucono 130 projektów, z czego 10 SOR²⁹ i 120 COR³⁰.

(akta kontroli str.26)

Na próbie 90 losowo wybranych projektów organizacji ruchu złożonych do Marszałka w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r. ustalono, że średni czas zatwierdzenia projektu³¹ SOR lub COR wynosił 40 dni, z czego najkrótszy czas rozpatrywania projektu wynosił 5 dni, a najdłuższy 198 dni. Średni czas zatwierdzenia projektu SOR wynosił dla badanej próby 67 dni, a dla COR 32 dni. Zatwierdzenie 47 projektów zajmowało ponad 30 dni, a 17 projektów przekraczało 60 dni, z czego najdłuższy czas procedowania dla trzech projektów wynosił 139, 198 i 198 dni. Powyższe wskazuje, że średni okres rozpatrywania projektów organizacji ruchu był w Urzędzie znacząco dłuższy niż 30-dniowy termin wskazany w procedurze opublikowanej przez Marszałka w BIP.

Według uzyskanych od pracowników DD informacji, długotrwałość rozpatrywania projektów spowodowana była najczęściej wymianą korespondencji pomiędzy Marszałkiem a składającym projekt w sprawie jego uzupełnienia. Dotyczyło to 29 procedowanych projektów, które wymagały uzupełnienia dokumentacji o brakujące opinie, przeskalowania rysunków lub uzupełnienia dokumentacji projektowej przed ich zatwierdzeniem przez Marszałka. Po uzupełnieniu dokumentów, Marszałek zatwierdził wszystkie projekty, średnio w ciągu 9 dni.

(akta kontroli str.29-31)

Badaniem objęto również 20 wybranych losowo projektów, które odrzucono oraz cztery projekty, które odesłane zostały do wnioskodawców celem naniesienia poprawek. Wszystkie wnioski odrzucono na podstawie § 8 ust. 5 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, tj. ze względu na niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W takim przypadku, w piśmie informującym o odrzuceniu projektu Marszałek informował o tym fakcie również ZDW oraz Komendę Wojewódzką Policji. Trzy projekty odesłane do poprawy³² - po wprowadzeniu wskazanych poprawek - zostały ponownie złożone, a następnie zatwierdzone przez Marszałka. Jeden³³ projekt nie został ponownie złożony.

(akta kontroli str.499-507,518-528)

- 1.5 Marszałek nie prowadził analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, na podstawie § 3 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, który wskazywał,

²⁶ 513 w 2022 r.; 463 w 2023 r. i 24 do 1 marca 2024 r.

²⁷ 9 w 2022 r. i 5 w 2023 r.

²⁸ 8 w 2022 r. i 4 w 2023 r.

²⁹ 7 w 2022 r. i 3 w 2023 r.

³⁰ 78 w 2022 r. i 42 w 2023 r.

³¹ Próbą objęto 19 projektów SOR oraz 71 COR o numerach: 22/002/GRZ; 22/004/WYR; 22/005/GRZ; 22/007/WYR; 22/008/GRZ; 22/009/WYR; 22/010/WYR; 22/011/WYR; 22/012/WYR; 22/015/GRZ; 22/388/KAS; 22/389/KAS; 22/391/GRZ; 22/392/GRZ; 22/393/WYR; 22/394/KAS; 22/398/KAS; 22/399/KAS; 22/400/KAS; 22/401/KAS; 22/416/KAS; 22/417/KAS; 22/418/GRZ; 22/419/GRZ; 22/420/WYR; 22/421/KAS; 22/422/GRZ; 22/423/KAS; 22/425/KAS; 22/427/GRZ; 22/783/GRZ; 22/785/GRZ; 22/786/WYR; 22/787/GRZ; 22/788/GRZ; 22/789/GRZ; 22/790/GRZ; 22/791/KAS; 22/793/WYR; 22/794/GRZ; 23/002/KAS; 23/004/KAS; 23/005/KAS; 23/006/WYR; 23/010/GRZ; 23/011/GRZ; 23/012/KAS; 23/013/WYR; 23/015/KAS; 23/016/GRZ; 23/159/GRZ; 23/160/GRZ; 23/161/PIE; 23/162/KAS; 23/163/GRZ; 23/164/PIE; 23/165/KAS; 23/166/GRZ; 23/167/KAS; 23/168/GRZ; 23/169/GRZ; 23/170/KAS; 23/171/GRZ; 23/172/GRZ; 23/307/GRZ; 23/308/GRZ; 23/309/KAS; 23/310/PIE; 23/312/PIE; 23/316/KAS; 23/320/GRZ; 23/466/WYR; 23/468/PIE; 23/469/GRZ; 23/470/GRZ; 23/471/GRZ; 23/472/GRZ; 23/474/GRZ; 23/475/GRZ; 23/477/PIE; 24/012/GRZ; 24/109/GRZ; 24/129/GRZ; 24/130/KAS; 24/131/PIE; 24/132/GRZ; 24/133/KAS; 24/134/PIE; 24/176/PIE; 24/177/PIE.

³² 23/168/KAS; 22/129/GRZ; 22/181/KAS.

³³ 23/016/GRZ.

że organ zarządzający ruchem opracowuje i zleca do opracowywania projekty organizacji ruchu z uwzględnieniem wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu.

Marszałek wyjaśnił, że: *Organ zarządzający ruchem nie był w posiadaniu adekwatnego zaplecza technologicznego, umożliwiającego samodzielne sporządzanie projektów organizacji ruchu (m.in. specjalistycznego oprogramowania), co ustawodawca przewidział, tworząc przepis w brzmieniu: § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu).(…) w przypadku niektórych wniosków organ zarządzający ruchem polecał Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Katowicach przeprowadzenie analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu, a na jej podstawie polecał opracowanie przedmiotowego projektu organizacji ruchu uwzględniającego wykonaną analizę lub polecał opracować projekt organizacji ruchu, uzyskać opinię, zatwierdzenie i wdrożyć oznakowanie w terenie.*

Ponadto, dyrektor DD wyjaśnił, że: *Mając na względzie pełnienie funkcji zarządu dróg wojewódzkich przez ZDW, realizację zadań z zakresu inżynierii ruchu drogowego, o której mowa w art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, w tym m.in. szeroko rozumiane projektowanie infrastruktury drogowej leży w kompetencjach wskazanej samorządowej jednostki organizacyjnej. Ergo, nie praktykowane jest dublowanie zadań tego typu, dodatkowo w mojej ocenie samo posiadanie technologii nie wystarcza, potrzebne są także odpowiednie umiejętności i wiedza, aby z nich korzystać. W związku z czym mogą zaistnieć trudności z zatrudnieniem lub szkoleniem personelu, który potrafiłby efektywnie korzystać z zaawansowanych narzędzi projektowych. Zlecanie ZDW w Katowicach przeprowadzania analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego odbywało się na kilka sposobów:*

- *jeżeli trafiały do organu zarządzającego wnioski ws. zmiany organizacji ruchu, kierowana była do ZDW w Katowicach prośba o stanowisko w przedmiotowej sprawie,*
- *w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do ZDW po kontrolach prawidłowości (objazdy co 6 miesięcy) przy niektórych nieprawidłowościach była kierowana uwaga, aby przeanalizować zmianę organizacji ruchu,*
- *w odpowiedziach organu zarządzającego ruchem na półroczne sprawozdania przygotowane przez ZDW z wykonania usuwania nieprawidłowości również występowały przypadki/prośby przeanalizowania przez ZDW w Katowicach istniejącej organizacji ruchu, co do której wykazane zostały nieprawidłowości podczas kontroli (...).*

Do dnia zakończenia kontroli żadna ze zleconych ZDW analiz nie zakończyła się sporządzeniem przez ZDW albo Marszałka, nowego projektu SOR oraz wdrożeniem go w terenie.

(akta kontroli str.37,490)

Do zadań działającej przy Marszałku Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego³⁴ należało opracowywanie regionalnych programów poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, opiniowanie aktów prawa miejscowego w tym zakresie, szkolenie kadr, inicjowanie współpracy międzywojewódzkiej, współpraca

³⁴ Zwana dalej: „WRBRD”.

z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej oraz analizowanie i ocena działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa.

W ramach opisanych wyżej kompetencji, w 2022 r. WRBRD wdrożyła *Program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Województwie Śląskim na lata 2021-2030*, który miał być realizowany przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego, Komendę Wojewódzką Policji, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego, Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, Śląski Urząd Wojewódzki, Kuratorium Oświaty, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Zarząd Dróg Wojewódzkich i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Określone w tym programie działania z zakresu inżynierii i zarządzania ruchem drogowym polegać na:

- a) kontroli w terenie stałych organizacji ruchu na drogach publicznych w zakresie zgodności z przepisami i projektem,
- b) kontroli w terenie prawidłowości funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych,
- c) weryfikacji oznakowania skrzyżowań ze szczególnym uwzględnieniem: wlotów podporządkowanych, pierwszeństwa przejazdu, włączeń dróg wewnętrznych, oznakowania wydzielonych prawoskrętów, również na skrzyżowaniach z sygnalizacją,
- d) weryfikacji oznakowania w rejonie szkół,
- e) identyfikacji miejsc i odcinków dróg charakteryzujących się szczególnym zagrożeniem oraz określeniu przyczyn powstawania wypadków,
- f) opracowaniu rocznych i wieloletnich zamierzeń na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, które mogą być finansowane ze środków funduszy pomocowych.

W sprawozdaniach z działań WRBRD za lata 2022 i 2023, obejmujących także realizację ww. programu, brak było informacji o efektach wdrożenia ww. programu, a także informacji, aby WRBRD wydawała w tym okresie zalecenia lub rekomendacje dotyczące funkcjonujących na terenie województwa organizacji ruchu, w tym prawidłowości stosowanego na drogach oznakowania.

(akta kontroli str. 71)

- 1.6 W Urzędzie obowiązywał regulamin prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów organizacji ruchu o charakterze stałym oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach, dla których organem zarządzającym ruchem był Marszałek³⁵. Zgodnie z tym regulaminem, do przeprowadzenia kontroli zobowiązany był uprawniony pracownik DD, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu określonego w zawiadomieniu jednostki wprowadzającej organizację ruchu. Z przeprowadzonej kontroli pracownik miał obowiązek sporządzić protokół, który zawierał: imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe pracownika przeprowadzającego kontrolę, tytuł projektu organizacji ruchu objętego kontrolą, numer drogi wojewódzkiej, miejscowość przeprowadzenia kontroli, datę przeprowadzenia kontroli, zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego, w tym stwierdzone nieprawidłowości oraz podpis pracownika przeprowadzającego kontrolę. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, pracownik zobowiązany był do przygotowywania wystąpienia pokontrolnego ujmującego wszystkie stwierdzone nieprawidłowości wraz z wezwaniem do ich

³⁵ Zarządzenie nr 96/2020 Marszałka Województwa Śląskiego z dnia 28 lipca 2020 r. a od 2 lipca 2022 r. Zarządzeniem nr 78/2022 Dalej zwane: *Regulaminem*.

usunięcia oraz zobowiązaniem do przekazania Marszałkowi i ZDW w terminie do 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia informacji o sposobie i terminie ich usunięcia. Wystąpienie pokontrolne podpisywał Marszałek lub osoba przez niego upoważniona. Wystąpienie takie kierowane było do jednostki powiadamiającej o wprowadzeniu organizacji ruchu oraz do wiadomości ZDW, jako jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego zlokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich. Regulamin nie określał jednak tego, jakie działania pracownik powinien podjąć w przypadku braku odpowiedzi na wystąpienie lub celem sprawdzenia, czy udzielone w odpowiedzi informacje o usunięciu nieprawidłowości są prawdziwe.

(akta kontroli str.150-159)

W okresie objętym kontrolą pracownicy RIR przeprowadzili na podstawie § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków* łącznie 131 kontroli wykonania zadań technicznych³⁶, z czego 55 w 2022 r. i 76 w 2023 r. Do dnia 1 marca 2024 r.³⁷ żadna tego typu kontrola nie została przeprowadzona. Kontrole te przeprowadzono jedynie w przypadkach, gdy Urząd został poinformowany, zgodnie z § 12 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, o planowanym terminie wprowadzenia zatwierdzonej SOR w życie.

Z ww. kontroli pracownicy RIR każdorazowo sporządzili protokół, a w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami skierowali, odpowiednio 36 i 74 wystąpienia pokontrolne³⁸. Analiza próby wybranych losowo 20 wystąpień pokontrolnych wykazała, że we wszystkie zostały przeprowadzone zostały terminowo, tj. w ciągu 14 dni od zgłoszenia przez wykonawcę wprowadzenia nowej SOR, a w treści wystąpień pracownicy RIR wskazali na nieprawidłowości dotyczące m.in. oznakowania poziomego/pionowego, braków w oznakowaniu lub jego uszkodzeń, niezgodności z zatwierdzonym projektem wprowadzonej SOR. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w wystąpieniach sformułowano wnioski dotyczące m.in:

- uzupełnienia oznakowania o 3 szt. znaku U-1a;
- wykonania linii P-1e oraz P-7c x2 zgodnie z projektem;
- dodania znaku B-22;
- uzupełnienia oznakowania poziomego;
- poprawy lokalizacji znaków A-30, T-15;
- zachowania skrajni pionowej znaku D-1;
- poprawy malowania segregacyjnego zjazdów na posesje;
- dostosowania linii P-2b i P-1c do długości zgodnych z projektem;
- zamontowania słupków przeszkodowych U-12c w ilości zgodnej z projektem;
- zamontowania znaku F-6a o treści zgodnej z projektem;
- odsłonięcia oznakowania pionowego;
- przeniesienia znaku F-6a.

Pracownicy RIR nie weryfikowali jednak realizacji wniosków pokontrolnych oraz nie prowadzili tego typu kontroli dla czasowych organizacji ruchu. Dyrektor DD wyjaśnił, że: *Z uwagi na obecny zasób kadrowy nie są prowadzone czynności mające na celu ponowną weryfikację stanu faktycznego.*

(akta kontroli str.28, 498, 509-512)

³⁶ Były to wszystkie przypadki, o jakich powiadomiono Marszałka w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 marca 2024 r.

³⁷ Pierwsza kontrola zadań technicznych przy udziale pracownika ZDW i Urzędu odbyła się 20 marca 2024 r. W wyniku kontroli sporządzono wystąpienie, w którym zalecono ustawić znaki A-30 z T-0 Piesi w miejscu zgodnym z projektem.

³⁸ W przypadku 21 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i odstąpiono od kierowania wystąpienia.

Zgodnie z § 12 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, w przypadku braku informacji od wykonawcy o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu, DD informował ZDW o projektach organizacji, które utraciły ważność. Z uwagi na powyższe, w 2022 r. wygasła ważność 40 projektów SOR³⁹ i 210 COR⁴⁰, a w 2023 r. 69 SOR⁴¹ i 369 COR⁴². Pracownicy RIR nie podejmowali jednak jakichkolwiek czynności mających na celu ustalenie, czy zatwierdzony przez Marszałka projekt został – choćby częściowo – zrealizowany i jaka organizacja ruchu faktycznie obowiązuje na danej drodze i czy aktualne – w momencie utracenia ważności zatwierdzonego projektu – oznakowanie i przyjęte rozwiązania zapewniają bezpieczeństwo użytkowników dróg.

(akta kontroli str.392, 482)

W latach 2022-2023, w oparciu o corocznie przyjmowane harmonogramy, pracownicy RIR prowadzili kontrole zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach podległych Marszałkowi.

Na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków* pracownicy RIR dokonywali też, raz na sześć miesięcy, dzienne objazdy wszystkich dróg podlegających Marszałkowi.

W 2022 r. ww. kontrole przeprowadzono w dniach od 28 marca do 8 kwietnia i od 3 do 14 października, a wystąpienia przekazano, odpowiednio 30 maja i 22 grudnia 2022 r. W 2023 r. kontrole odbyły się w dniach od 17 do 28 kwietnia oraz od 16 do 27 października, a wystąpienia z tych kontroli przekazano odpowiednio 30 czerwca i 28 grudnia 2023 r. Każde z wystąpień zawierało blisko tysiąc zidentyfikowanych nieprawidłowości, przy czym część z nich się powtarzała, co oznaczało, że ZDW informując Marszałka o ich usunięciu opierała się na niewiarygodnych informacjach od podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie dróg. Przypadki te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odpowiedzi na ww. wystąpienia, w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły od ZDW cztery odpowiedzi⁴³ (tzw. analizy jakościowe), do których ZDW załączyło zestawienia usuniętych nieprawidłowości oraz takich, których usunięcie wymagało opracowania stałych organizacji ruchu. W trakcie przeprowadzonych w ramach nin. kontroli NIK oględzin 10 odcinków dróg wojewódzkich stwierdzono, że na odcinkach tych, ZDW nie wykonało wszystkich zaleceń wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych otrzymanych od Marszałka, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.148-149,161-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Marszałek nie podjął skutecznych działań mających na celu doprowadzenie do objęcia wszystkich dróg wojewódzkich zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Sytuacja ta narusza dyspozycję przepisu art. 10 ust. 10b Pord, zgodnie z którym ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej stałej organizacji ruchu. Skutkowało to brakiem zatwierdzonych SOR dla 705 km dróg wojewódzkich

³⁹ Wszystkie sprzed 2022 r.

⁴⁰ Trzy z 2022 r.

⁴¹ 57 z 2022 r., tj. 41% projektów SOR zatwierdzonych w 2022 r.

⁴² 367 z 2022 r., tj. 71% projektów COR zatwierdzonych w 2022 r.

⁴³ Pisma: L. dz. WIR.6026.747.2022.ASTU/10443.22 z 24 czerwca 2022r.; nr L. dz. WIR. 6026.2012.1.2022. ASTU.1859.23 z 3 lutego 2023r.; L.dz. WIR.6021.1173.2023. ASTU.13753.23 z 14 sierpnia 2023r. oraz L.dz. WIR.6021.2008.2023. ASTU.1532.24 z 29 stycznia 2024r.

(55,95%), mimo że brak takiej organizacji stanowi przesłankę do uznania za nielegalne wszystkich ustawionych na niej znaków drogowych.

Marszałek wyjaśnił, że: „Zatwierdzanie projektów stałej organizacji ruchu było procesem ciągłym i obejmowało zarówno odcinki, które posiadały już zatwierdzoną stałą organizację ruchu, jak i odcinki, które posiadają organizację ruchu zastaną w 1999 roku, kiedy nastąpiło przejęcie dróg wojewódzkich przez Województwo Śląskie. Projekty stałej organizacji ruchu powstawały głównie:

- w ramach realizacji inwestycji polegających na budowie lub przebudowie infrastruktury drogowej;
- w ramach bieżących działań związanych z wynikami kontroli wykonywanej przez organ zarządzający ruchem zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (...) oraz wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu,
- w ramach zleceń podmiotów trzecich, tj. inwestorów zadań w ramach, których zachodziły zmiany w geometrii i organizacji ruchu.

W związku z powyższym oprócz projektów stałej organizacji ruchu dla całego ciągu danej drogi czy też ich długich odcinków, powstawały projekty „punktowe” obejmujące bardzo krótkie odcinki dróg. Liczba kilometrów sieci drogowej mającej opracowany i wdrożony projekt organizacji ruchu z roku na rok systematycznie wzrastała, ale wymaga zaangażowania znaczących środków finansowych i kadrowych, co wpływa na tempo realizacji. Zasoby finansowe i kadrowe zarówno w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, jak i w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Katowicach były wykorzystywane przede wszystkim na potrzeby remontów, budów czy przebudów infrastruktury drogowej w ramach, których wykonywane były również projekty organizacji ruchu. W 2023 roku Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego wspólnie z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Katowicach podjął działania celem oszacowania kosztów opracowania takiej dokumentacji wraz z uzyskaniem niezbędnych opinii i zatwierdzeń oraz w następnym etapie oszacowania kosztów wdrożenia organizacji ruchu w terenie oraz określenie harmonogramu czasowego osiągnięcia zamierzonego celu uzyskania zatwierdzenia i wdrożenia stałej organizacji ruchu na całej podległej sieci drogowej.

W wyniku podjętych działań wstępnie oszacowano czas potrzebny do osiągnięcia 100% zatwierdzonej organizacji ruchu na podległej sieci dróg, który wynosi około 7 lat, tj. 180 km rocznie.

W najbliższym czasie planowane jest powołanie zespołu problemowego, w skład, którego wejdą przedstawiciele tut. Urzędu oraz ZDW w Katowicach, a którego celem będzie opracowanie tzw. „mapy drogowej” uszczegóławiającej kolejne etapy realizacji ww. przedsięwzięcia (...).”

(akta kontroli str.37-38, 493)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przedstawionej przez Marszałka argumentacji, a zwłaszcza poglądu, że proces wprowadzania w życie przepisu obowiązującego od września 2022 r. może być wprowadzany w życie w sposób długotrwały i oparty na naturalnym dopływie projektów stałej organizacji ruchu ze strony zarządców ruchu lub poszczególnych inwestorów, zwłaszcza, że celem jego wprowadzenia jest zapewnienie obywateli, że istniejące na drogach rozwiązania i oznakowanie zostało profesjonalnie przeanalizowane pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego, a właściwe organy państwa biorą za nią odpowiedzialność. Z tego względu, wprowadzenie dla dróg stałych organizacji

ruchu powinno być - w ocenie NIK - maksymalnie szybkie, a podjęte w tej sprawie działania nie mogą się ograniczać do sporządzenia wstępnej kalkulacji czasochłonności i kosztów planowanych zmian. Zwłaszcza, że od wejścia przepisu w życie minęło blisko dwa lata, a osiągnięty w tym czasie wzrost liczby kilometrów dróg wojewódzkich, które objęte są stałą organizacją ruchu był śladowy i wyniósł 2%. Podkreślić również należy, że nie sposób uznać, że wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga jakiś szczególnych nakładów finansowych, gdyż wydatki na ten cel zostały oszacowane przez ZDW na jedynie 2 115 tys. zł, tj. 3000 zł za km.

2) W ramach sprawowanego nad ZDW nadzoru, Dyrektor DD nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie na tej jednostce usunięcia zgłoszonych jej w wystąpieniach pokontrolnych nieprawidłowości, w tym tych, które nie wymagały zmiany projektu organizacji ruchu, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. I tak:

- W wystąpieniu pokontrolnym nr KD-RIR.KW-00329/23 z 30 czerwca 2023 r. wezwano ZDW do usunięcia nieprawidłowości związanych z obróconymi, przewróconymi, pochylonymi, niezachowującymi skrajni drogowej lub przesłoniętymi zielenią znakami, stwierdzonymi w ramach takiej kontroli w 2022 r. w liczbie 40 sztuk i 70 wynikających z ostatniej kontroli.
- W wystąpieniu nr KD.RIR.KW-01678/23 z 28 grudnia 2023 r. wyżej wskazanych nieprawidłowości było 24 z roku poprzedniego oraz 150 od ostatniej kontroli.

Kierownik RIR wyjaśnił, że: *referat podejmował działania, aby nieprawidłowości wykryte podczas kontroli okresowej przez RIR przekazane w wystąpieniu pokontrolnym do ZDW, które nie zostały przez niego usunięte przed kolejną kontrolą, były wykazywane w kolejnym wystąpieniu wraz z żądaniem ich usunięcia w pierwszej kolejności.*

Sprawujący nadzór nad realizacją zadań przez ZDW Dyrektor DD wyjaśnił natomiast, że: *funkcję Dyrektora Departamentu Drogownictwa, tj. jednostki organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, w której kompetencjach leży szeroko rozumiany nadzór nad Zarządem Dróg Wojewódzkich w Katowicach (dalej: ZDW) piastuję począwszy od dnia 15 stycznia 2024 r (...) podjąłem działania mające na celu ocenę stanu realizacji obowiązków z zakresu nadzoru nad ZDW, w tym zadań związanych z utrzymaniem oraz zarządzaniem drogami wojewódzkimi (...). Dane przekazywane przez ZDW weryfikowane są podczas okresowej kontroli prawidłowości, mającej na celu weryfikację poprawności zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wskazane działanie ma miejsce co 6 miesięcy, wówczas dokonywany jest również sprawdzian realizacji wniosków pokontrolnych, przedłożonych po dokonaniu kontroli tego typu w okresach poprzednich.*

Dyrektor ZDW wyjaśnił natomiast, że: *W pismach kierowanych do organu zarządzającego ruchem po analizie wystąpienia pokontrolnego tutaj Zarząd nie odnosi się do każdej stwierdzanej nieprawidłowości. W pismach tych wymieniane są numery nieprawidłowości, na przykład co do których:*

- *posiadamy wiedzę, że zostały one usunięte w okresie, który upłynął od kontroli a terminem sporządzenia wystąpienia pokontrolnego; (...)*

Co do pozostałych uwag organ zarządzający ruchem otrzymuje od tutaj Zarządu ogólną informację o przekazaniu tych uwag służbom prowadzącym bieżące

utrzymanie dróg wojewódzkich celem ich usunięcia w ramach prowadzonych działań i w przypadku otrzymania informacji zwrotnej od tych służb o terminie usunięcia nieprawidłowości.

(akta kontroli str.384,488,493)

W ocenie NIK, przedstawiona przez Dyrektora DD argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Istotą przeprowadzonych kontroli i skierowanych na ich podstawie wystąpień pokontrolnych nie jest bowiem uzyskanie ze strony zarządcy drogi jakiejś odpowiedzi, lecz niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż przekładają się one bezpośrednio na poziom bezpieczeństwa użytkowników dróg. Dotyczy to zwłaszcza nieprawidłowości, których usunięcie nie wymaga opracowania nowego projektu organizacji ruchu.

- 3) Marszałek oraz działający w jego imieniu dyrektor DD nie egzekwowali od zarządców dróg usunięcia nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli okresowych przeprowadzonych na podstawie § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*. Świadczy o tym fakt, że wskazane w skierowanym do ZDW piśmie TD-RIR.KW-02591/22 z 22 grudnia 2022 r. nieprawidłowości wykazane pod poz. 13 i 711, które ujęte zostały jako „konieczne do usunięcia”, powtórzone zostały pod poz. 38 i 791 w piśmie KD-RIR.KW-00329/23 z 30 czerwca 2023 r., a także pod poz. 30 i 838 w piśmie KD-RIR.KW-01678/23 z 28 grudnia 2023 r.

Na podkreślenie zasługuje również to, że w żadnej z odpowiedzi na powyższe pisma ZDW – które było adresatem tych wystąpień - nie odniosło się do ww. nieprawidłowości oraz nie wskazało, kiedy i w jaki sposób zamierza je usunąć, a przeprowadzone w trakcie nin. kontroli oględziny NIK potwierdziły, że do 20 lutego 2024 r. ZDW nie zapewnił wykonania zaleceń w tym zakresie.

Odnosząc się do tego stanu, Dyrektor ZDW wyjaśnił, że: *Polecenie usunięcia nieprawidłowości 13 (28.03.2022) przekazano jednostce odpowiedzialnej za bieżące utrzymanie DW 910 w dniu 14.07.2022 r. W dniu 14.10.2022 r. tut. Zarząd otrzymał zwrotną informację o usunięciu nieprawidłowości, która okazała się nieprawdziwa, co nie zostało odpowiednio wcześniej odnotowane przez sprawujących nadzór nad realizacją zadania związanego z bieżącym utrzymaniem dróg wojewódzkich na terenie powiatu będzińskiego. Na zaistniałą sytuację mogły mieć wpływ działania związane z prowadzeniem w tamtym okresie prac na przedmiotowym odcinku drogi przez zarządcę linii tramwajowej przebiegającej w ciągu DW 910. Przedmiotowe znaki B-33 zostały ostatecznie usunięte w dniu 22.02.2024 r.*

Usunięcie nieprawidłowości związanych z oznakowaniem poziomym na terenie powiatu żywieckiego zostało zlecone jednostce odpowiedzialnej za bieżące utrzymanie w dniu 16.02.2023 r. Przedmiotowe oznakowanie poziome zostało odnowione wiosną ubiegłego roku w technologii cienkowarstwowej i uległo zużyciu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia zwrócono się do Marszałka z pytaniem jakie podjął czynności nadzorcze wobec ZDW w związku z niewykonaniem zaleceń. Marszałek wyjaśnił, że: *Nadzór nad Zarządem Dróg Wojewódzkich w Katowicach obejmujący problematykę przeprowadzanej kontroli w latach leży w kompetencjach referatu inżynierii ruchu. (...) W przedziale czasu podlegającym kontroli podejmowano następujące działania mające na celu prawidłową realizację zadań związanych z utrzymaniem oraz zarządzaniem drogami wojewódzkimi:*

1. *Cyklicznie podpisywane są porozumienia z powiatami w celu skutecznego utrzymania sieci dróg wojewódzkich.*

2. ZDW w Katowicach co 6 miesięcy składa sprawozdanie z wykonania usuwania nieprawidłowości stwierdzonych podczas okresowych kontroli sieci drogowej.
3. Pracownicy referatu inżynierii ruchu tut. Urzędu uczestniczą w odprawach rozliczeniowo-zadaniowych organizowanych przez ZDW mających na celu zacieśnienie oraz skuteczną komunikację na linii zarządca drogi-jednostki samorządu terytorialnego.
4. W celu skrócenia procesu decyzyjnego w zakresie wprowadzania stałej organizacji ruchu, wprowadzono wspólne konsultacje terenowe przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Woj. Śl. oraz ZDW w Katowicach przy inwestycjach budowy lub przebudowy dróg wojewódzkich przed odbiorami technicznymi.

Konsekwencją zidentyfikowanych problemów szczególnie w obszarze komunikacji na linii Departament KD - ZDW zdecydowano się na podział dotychczasowego Departamentu KD, polegający na wyodrębnieniu z jego struktur części odpowiedzialnej za zagadnienia związane z drogownictwem.

Efektom powyższego działania jest:

- wprowadzenie wspólnych objazdów sieci drogowej, mających na celu identyfikację oraz efektywniejsze usuwanie nieprawidłowości związanych z oznakowaniem dróg,
- konsultacje w ramach procesu zatwierdzania przedkładanych projektów organizacji ruchu,
- udział przedstawicieli Departamentu Drogownictwa w pracach ZDW nad formułowaniem wymagań związanych z planowanym zakupem dedykowanego oprogramowania, które ma posłużyć w kompleksowym gromadzeniu danych oraz szeroko pojętym zarządzaniem podległą siecią dróg. Konsekwencją będzie udzielenie pracownikom Departamentu dostępu oraz wykorzystywanie powstałego zasobu.

(akta kontroli str.384,483-5)

W ocenie NIK, przedstawiona powyżej argumentacja, wskazująca na problemy komunikacyjne pomiędzy poszczególnymi jednostkami zajmującymi się zapewnieniem bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich, nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślić bowiem należy, że to Marszałek jest organem zarządzającym tymi drogami, a na ZDW jako zarządcy siecią dróg wojewódzkich, samodzielne lub w ramach podpisanych porozumień z wybranymi powiatami⁴⁴, ciąży obowiązek zarówno likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w stanie zgodnym z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu i obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Z powyższego względu, ZDW nie powinien lekceważyć wskazanych przez Marszałka nieprawidłowości, a Marszałek – jako organ zarządzający drogami i odpowiedzialny za bezpieczeństwo ruchu drogowego na drogach wojewódzkich – ma obowiązek wyegzekwować na ZDW ich niezwłoczne usunięcie, zaś w przypadkach rozbieżności co do oceny istniejącego stanu rzeczywistego, ZDW powinien podjąć działania mające na celu wyjaśnienie istniejących rozbieżności interpretacyjnych oraz ustalenia zakresu niezbędnych do wykonania robót.

⁴⁴ Tj.: częstochowskim, gliwickim, kłobuckim, myszkowskim, pszczyńskim, raciborskim oraz zawierciańskim

NIK ocenia negatywnie realizację przez Marszałka Województwa Śląskiego obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. Ustalono bowiem, że:

- Marszałek po wejściu w życie we wrześniu 2022 r. art. 10 ust. 10 Pord nie podjął skutecznych działań oraz nie zapewnił wystarczających zasobów ludzkich i finansowych, pozwalających na dostosowanie stanu prawnego zarządzanych dróg do wymogów tego przepisu, zgodnie z którym „*Ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu*”. W efekcie na koniec lutego 2024 r. 55,95% dróg, którymi Marszałek zarządzał nie posiadało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu.
- W okresie objętym kontrolą do Marszałka wpłynęło łącznie 1528 projektów organizacji ruchu, w tym 326 (21,3%) projektów stałych organizacji ruchu i 1202 (78,7%) projektów czasowych organizacji ruchu. Liczby sprawiły, że mimo iż pracownicy RIR dysponowali niezbędną wiedzą merytoryczną do weryfikacji i oceny, projekty takie zatwierdzane były przez Marszałka średnio dopiero po 40 dniach, a na jednego pracownika RIR przypadało średnio 150 projektów organizacji ruchu w skali roku.
- Marszałek nie prowadził bieżących analiz zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu, a także nie prowadził aktywnych działań mających na celu gromadzenie i analizowanie informacji związanych z poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich.
- Pracownicy RIR terminowo przeprowadzili łącznie 131 kontroli zadań technicznych, wprowadzonych stałych organizacji ruchu, o których mowa w § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*. Dotyczyło to wszystkich przypadków, w których Marszałek został poinformowany – zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia - o zamiarze wprowadzenia w życie zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Podkreślić jednak należy, że stanowiło to jedynie 41,5% wszystkich zatwierdzonych w tym okresie SOR, zaś pracownicy RIR – w przypadku braku informacji o planowanym terminie wdrożenia SOR - nie podejmowali jakichkolwiek działań pozwalających na ustalenie stanu faktycznego na drogach objętych projektem po upływie terminu określonego w § 8 ust. 7 tego rozporządzenia, lecz swoje działania ograniczali do powiadomienia zarządcy drogi - na podstawie § 12 ust 4 ww. rozporządzenia - o wygaśnięciu ważności projektu organizacji ruchu.
- Wprawdzie pracownicy RIR z każdej kontroli przeprowadzonej na podstawie § 12 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków* sporządzali protokół, a w przypadku stwierdzenia wymagających usunięcia nieprawidłowości kierowali w tej sprawie wystąpienie pokontrolne do zarządcy drogi, lecz nie monitorowali tego, czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Takie działanie w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne, gdyż przekłada się ono bezpośrednio na obniżenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Pracownicy RIR terminowo prowadzili kontrole półroczne, o których mowa § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków*, a o stwierdzonych nieprawidłowościach informowany był – celem ich usunięcia – ZDW. W odpowiedziach na kierowane przez Marszałka wystąpienia pokontrolne ZDW każdorazowo wskazywał, że część ze zgłoszonych nieprawidłowości wymaga opracowania nowej SOR, a część została usunięta. Pracownicy RIR nie weryfikowali jednak tych odpowiedzi, w efekcie czego te same nieprawidłowości wykazywane były w kolejnych kontrolach, a także w trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin. Wskazuje to jednoznacznie, że ograniczenie działań Urzędu wyłącznie do informowania ZDW i nie podejmowanie przez Marszałka działań mających na celu wyegzekwowanie uzupełnienia lub poprawy istniejącego na

drogach stanu oznakowania lub doprowadzenia go do stanu zgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu drogowego było ze strony Marszałka działaniem nierzetelnym, mającym negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego na drogach wojewódzkich.

Pozytywnie ocenić należy fakt, że pracownicy RIR zgodnie z wymogami § 9 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków* prowadzili ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz że projekty stałej i czasowej organizacji ruchu, które straciły ważność przechowywane były przez Urząd przez okres co najmniej dwóch lat.

OBSZAR

2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu
faktycznego

- 2.1 Zgodność organizacji ruchu na drogach wojewódzkich z zatwierdzoną i wprowadzoną organizacją ruchu przeprowadzono podczas oględzin 10 odcinków dróg⁴⁵ o największym natężeniu ruchu. Łączna długość sprawdzonych odcinków wynosiła ponad 27 km, a oględziny obejmowały także 10 skrzyżowań zlokalizowanych na tych drogach. Kontrolowane odcinki posiadały różne przekroje jezdni⁴⁶, w tym również z pasem zieleni i wydzielonym torowiskiem, a także znajdowały się zarówno w obszarach zabudowanych, jak i niezabudowanych. Analizie zgodności poddano również skrzyżowania z sygnalizacją świetlną, skrzyżowania o ruchu okrężnym, przejścia dla pieszych, a także otoczenie pasa drogowego.

W trakcie oględzin zbadano zgodność przyjętych rozwiązań i oznakowania w terenie z łącznie 20 zatwierdzonymi projektami⁴⁷ organizacji ruchu dla fragmentów

⁴⁵ DW 910 - SDRR 24139, Km 0+058 – km 1+538 – o łącznej długości 1480 mb.; SDRR 24140 Km 1+538 – km 4+112 – o łącznej długości 2574 mb.; DW 934 - SDRR 24210 Km 8+ 774 – km 14+235 – łączna długość 5461 mb.; SDRR 24211 Km 14+235 – km 17+128 – łączna długość 2893 mb.; SDRR 24212 km 17+128 – km 19+513 – łączna długość 2385 mb. DW 945 - SDRR 24262 Km 9+726 – km 10+691 – łączna długość 965 mb.; SDRR 24249 Km 10+691 – km 14+572 – łączna długość 3881 mb.; DW 946 – SDRR 24281 Km 0+00 – km 2+321 – łączna długość 2321 mb.; SDRR 24263 – Km 2+321 – km 3+539 – łączna długość 1218 mb.; SDRR 24254 Km 3+539 – km 8+173 – łączna długość 4634 mb.

⁴⁶ Dwujezdniowe dwupasmowe, trzypasmowe oraz ronda.

⁴⁷ Projekt stałej organizacji ruchu dla DW 910: „Stacja paliw „Lotos” nr 201 w Będzinie ul. Czeladzka. KT.RDT.5411/201/10 z dnia 04.08.2010 r.; - projekt modernizacji przejścia dla pieszych w rejonie przystanku tramwajowego „Będzin Czeladzka” KT.RIR.8022.572.2012.SOS z dnia 07.02.2013r.; Aktualizacja programu sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu DW 910 z ulicami Sienkiewicza i Paryską w Będzinie” KTRDT.8022.266.2011.IRL z dnia 28.06.2011 r.; „Korekta oznakowania poziomego oraz uzupełnienie ogrodzenia segmentowego na odcinku DW 910 od skrzyżowania z ul. Teatralną i ul. Sączeńskiego do skrzyżowania z ul. H. Sienkiewicza i ul. Paryską w m. Będzin” - KTRIR.8022.153.2013.BAL z dnia 06.05.2013 r.; Aktualizacja programu sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu DW 910 z ulicami Sienkiewicza i Paryską w Będzinie”-KT-RIR.8022.401.2014.SOS ; KT-RIR.KW-00767/14 z dnia 09.07.2014 r.; „Projekt zmiany stałej organizacji ruchu na odcinku DW 910 pomiędzy skrzyżowaniem z ul. Paryską i Sienkiewicza, a skrzyżowaniem z ul. Koszelew” - KT-RIR.8022.476.2018.IRL ; KT-RIR.KW-00726/18. Z 2018r.; „Projekt budowy zjazdu na działki nr 20/3, 31/1, 32/1, 32/7, 98/4, w Będzinie przy ul. Al. Kółtāja. - KTRDT.8022.204.2011.SOS z dnia 24.05.2011r.; „Projekt wzbudzonej sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych przez torowisko tramwajowe i jezdnię drogi wojewódzkiej nr 910 w rejonie skrzyżowania z ul. Staszica wraz z aktualizacją projektu modernizacji sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych w rejonie skrzyżowania z ul. Koszelew w m. Będzin-KT-RIR.8022.647.2020.GRZ; KT-RIR.KW-01694/20 z dnia 10.11.2020 r.

Projekty dla DW 934: Projekt docelowej i czasowej zmiany organizacji ruchu związanej z przebudową DW 934 - KT.RDT.5411/235/3/09/10 z dnia 15.07.2010 r.; Projekt rozbiórki istniejących obiektów likwidowanej stacji paliw płynnych PKN Orlen S.A. NR 1010 w Imielinie - KT-RIR.8022.73.2016.IRL; KT-RIR.KW-00290/16 z dnia 11.02.2016r.; „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 934 w Imielinie. Aneks nr 2 do projektu docelowej i czasowej zmiany organizacji ruchu związanej z przebudową DW 934” - KTRDT.8022.56.2012.IRL z dnia 23.02.2012r.; „Opracowanie kompletnej dokumentacji projektowo-wykonawczej dla drogi gminnej ul. Kolejowej, na odcinku od ul. Imielińskiej do ul. Miarki w Imielinie wraz z niezbędnymi uzgodnieniami Projekt docelowej (stałej) organizacji ruchu” w zakresie oznakowania DW 934 oraz skrzyżowań DW 934 z drogami niższych kategorii- KT-RIR.8022.419.2019.KAS; KT-RIR.KW-01502/19 z dnia 09.09.2019r. ; Projekt stałej organizacji ruchu w ciągu DW 934 w związku z zmianą oznakowania w rejonie skrzyżowania z ul. Olszewskiego, Apteczną i Wyzwolenia,

wszystkich 10 odcinków poddanych oględzinom. W czterech przypadkach zatwierdzone projekty organizacji ruchu znalazły pełne odzwierciedlenie w terenie.

W pozostałych sześciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- umieszczaniu na drogach znaków pionowych nieujętych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu;
- umieszczaniu urządzeń BRD innego rodzaju, aniżeli przewidziane w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu;
- złym stanie technicznym oznakowania poziomego lub pionowego.

Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zatwierdzone i wprowadzone organizacje ruchu drogowego na odcinkach dróg objętych oględzinami – za wyjątkiem czterech przypadków opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* - były zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁴⁸.

(akta kontroli str.77-146)

Na fragmentach badanych odcinków - dla których Marszałek nie posiadał SOR - stwierdzono przypadki zastosowania oznakowania pionowego, poziomego lub urządzeń BRD w sposób niezgodny z zasadami określonymi w załącznikach 1 i 2 do *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na wszystkich odcinkach stwierdzono występowanie uszkodzonych znaków pionowych i poziomych, a uszkodzenia te polegały m.in. na nieczytelności znaków z powodu ich zużycia lub braku zastosowania folii fluorescencyjnej.

(akta kontroli str.77-146)

Kontrolą objęto też skrzyżowania o ruchu okrężnym i skrzyżowania z sygnalizacją świetlną na odcinkach dróg DW 910, DW 934, DW 945 i DW 946. Na trzech skrzyżowaniach stwierdzono zamontowanie znaków nieprzewidzianych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.529-550)

- 2.2 Na fragmentach 10 poddanych oględzinom odcinków dróg, dla których istniały zatwierdzone SOR, nie stwierdzono przypadków oznakowania, które wymagałoby od kierowców nadmiernego skupienia uwagi w celu jego odczytania. Znaki drogowe były umieszczone w sposób czytelny i zgodny z normami, co pozwalało kierowcom na bezproblemowe ich zrozumienie. Na czterech fragmentach poddanych oględzinom

ul. Niemcewicza i Poniatowskiego oraz Liliową i Malczewskiego w m. „Imielin” - KT-RIR.8022.334.2019. KAS; KT-RIR.KW-01239/19 z dnia 31.07.2019r.; „Przebudowa drogi wojewódzkiej od przejazdu kolejowego do skrzyżowania z DK 44 w miejscowości Bieruń” - KT-RIR.8022.733.2017.WYR; KT-RIR.KW-01016/17 z dnia 03.11.2017 r.

Projekty dla DW 945: „Projekt nr I-15-1158-01”. Aktualizacja projektu docelowej organizacji ruchu w ciągu obwodnicy Żywca z wyłączeniem projektowanego oznakowania E-15b z numerami dróg wojewódzkich jak i piktogramów znaków E-15b z treści projektowanego oznakowania drogowego - KT-RIR.8022.658.2015.WYR; KT-RIR.KW-01107/15 z 2015 r.; „Projekt zmiany stałej organizacji ruchu na siedzi dróg wojewódzkich. Poz. 21 DW 945 w m. Świnna – projekt likwidacji przejścia dla pieszych rejonie skrzyżowania z ulicą Malowniczą” - KT-RIR.8022.833.2017.KAS; KT-RIR.KW-00104/18 z dnia 01.02.2018r.;

Projekty dla DW 946: „Projekt docelowej organizacji ruchu aktualizacja projektu północnego obejścia miasta Żywiec w ciągu drogi wojewódzkiej nr 946” - KTRDT.8022.506.2011.SOS z dnia 08.11.2011r.; „Projekt organizacji ruchu na odcinku pomiędzy skrzyżowaniami z ulicami Sienkiewicza i Ślemieńską” - KT-RIR.8022.270.2020.WYR; KT-RIR.KW-00787/20

⁴⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2377, zwane dalej: „rozporządzeniem ws. warunków technicznych”.

odcinków dróg, dla których nie wprowadzono SOR, występowały nieprawidłowości wpływające negatywnie na czytelność oznakowania. Dotyczyły one:

- złego stanu technicznego oznakowania poziomego i/lub pionowego;
- zamieszczania reklam w pasie drogowym, w sposób utrudniający odczytanie oznakowania.

Stwierdzono też przypadek zastosowania ograniczenia prędkości, który nie miał uzasadnienia w istniejących na drodze warunkach.

Ustalenia te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.77-146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na fragmentach odcinków dróg⁴⁹ objętych oględzinami, dla których Marszałek posiadał zatwierdzone projekty organizacji ruchu stwierdzono, że:
 - w 10 przypadkach nie zastosowano wszystkich znaków⁵⁰ wskazanych w projekcie;
 - w 15 przypadkach zastosowano znaki⁵¹ niewynikające z projektu;
 - w 5 przypadkach zastosowano znaki w innym miejscu niż przewidywał projekt⁵².

W związku z tymi przypadkami Kierownik RIR wyjaśnił, że: *Rozbieżności pomiędzy istniejącą w terenie, a zatwierdzoną organizacją ruchu wskazane w protokole i jego załącznikach wynikają przede wszystkim z braku zatwierdzonej kompleksowo organizacji ruchu na przedmiotowych odcinkach dróg. Zatwierdzona i wprowadzona w terenie organizacja ruchu dotyczyła wybranej grupy znaków, wybranego problemu czy potrzeby zmiany organizacji ruchu dla konkretnego miejsca (np. znaki dot. stacji paliw, budowa wzbudzonej sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych czy modernizacja przejścia dla pieszych). Odcinki dróg wskazane w protokole i jego załącznikach są drogami, które już są (np. DW 934) lub w bardzo niedalekiej przyszłości (DW 910 i DW 945) będą gruntownie przebudowywane i jest opracowywana lub będzie w najbliższej przyszłości kompleksowa zmiana stałej organizacji ruchu.*

W ocenie NIK, powyższa argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Wprawdzie za doprowadzenie oznakowania do stanu zgodnego z zatwierdzoną organizacją ruchu odpowiada bezpośrednio zarządca drogi, a nie Marszałek, lecz jako organ zarządzający drogami wojewódzkimi nie powinien godzić się z sytuacją, że zgłaszane zarządcy w wyniku przeprowadzanych kontroli uwagi i nieprawidłowości do istniejącego na drogach stanu oznakowania zostaną skorygowane w bliżej nie określonej przyszłości. Zwłaszcza, że to do Marszałka – jako organu zarządzającego

⁴⁹ DW 910, DW 945 i DW 946

⁵⁰ DW 910 - „Korekta oznakowania poziomego oraz uzupełnienie ogrodzenia segmentowego na odcinku DW 910 od skrzyżowania z ul. Teatralną i ul. Sączewskiego do skrzyżowania z ul. H. Sienkiewicza i ul. Paryską w m. Będzin” - znaków U4a, U5a+C9, D3, „zwolnij fotoradar”; Projekt zmiany stałej organizacji ruchu na odcinku DW 910 pomiędzy skrzyżowaniem z ul. Paryską i Sienkiewicza, a skrzyżowaniem z ul. Koszelew” - 2 szt. 12c, 2 szt. F10, 2 szt. B22;

⁵¹ „Korekta oznakowania poziomego oraz uzupełnienie ogrodzenia segmentowego na odcinku DW 910 od skrzyżowania z ul. Teatralną i ul. Sączewskiego do skrzyżowania z ul. H. Sienkiewicza i ul. Paryską w m. Będzin” B33(50) zamiast B33(50); „Projekt zmiany stałej organizacji ruchu na odcinku DW 910 pomiędzy skrzyżowaniem z ul. Paryską i Sienkiewicza, a skrzyżowaniem z ul. Koszelew” - wg projektu w terenie nie powinno być 2 szt. B33(50) oraz 2szt. C5; DW 945 DW 945 - „Projekt nr I-15-1158-01”. Aktualizacja projektu docelowej organizacji ruchu w ciągu obwodnicy Żywca z wyłączeniem projektowanego oznakowania E-15b z numerami dróg wojewódzkich jak i piktogramów znaków E-15b z treści projektowanego oznakowania drogowaskazowego Żywiec ul. Handlowa – al. Piłsudskiego – 2 szt. F-6, B-5, E-3; DW 946– „Projekt organizacji ruchu na odcinku pomiędzy skrzyżowaniami z ulicami Sienkiewicza i Śmieńską” – A18b+T3,2 szt. A18b, 2 szt. D13a, T2.

⁵² Przy realizacji „Projektu budowy zjazdu na działki nr 20/3, 31/1, 32/1, 32/7, 98/4, w Będzinie przy ul. Al. Kółtąja” zastosowano 5- szt. znaku D3.

ruchem na drogach wojewódzkich – należy zapewnienie prawidłowego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str.492)

2. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg wojewódzkich, które nie posiadały zatwierdzonych projektów organizacji ruchu stwierdzono naruszenia przepisów *rozporządzenia ws. warunków technicznych*. I tak:

1) na odcinkach drogi DW 910:

- przed skrzyżowaniem z ul. Piastowską⁵³, znaki D-23/D-24/D-26c/D-26b nie spełniały wymogów jakości określonych w pkt. 1.2.2., tabela 1.2. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, tj. nie posiadały folii II generacji albo folii odblaskowej;
- w rejonie skrzyżowania z ruchem tramwajowym⁵⁴ zastosowano pod dwoma znakami A30 znaki T7, które nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu torowiska, co było niezgodne pkt 2.2.23. w związku z pkt 2.2.11.2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, który stanowi, że znak T7 powinien podawać schematycznie rzeczywisty układ torów i drogi na przejeździe;
- znak D1 został umiejscowiony w odległości ok. 100 m od skrzyżowania z ul. Armii Krajowej⁵⁵, co było niezgodne z punktem 5.2.1.3. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, który stanowi, że, znak D1 powinien znajdować się w odległości 50 m od skrzyżowania;
- w rejonie ul. Kołłątaja stwierdzono brak czterech znaków D-6⁵⁶ dla kierujących pojazdami szynowymi oraz dwa⁵⁷ obrócone znaki D-6, które były niewidoczne dla kierowców samochodów,

2) na odcinkach drogi DW 934:

- na żadnym odcinku drogi nie zachowano tzw. skrajni poziomej dla znaków D6, D6a i D6b, co było niezgodne z punktem 1.5.3 i 5.2.6.1. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, zgodnie z którymi takie znaki należało ustawić w odległości do 50 cm od krawędzi przejścia lub przejazdu, od strony nadjeżdżających pojazdów;
- na jednym fragmencie odcinka drogi DW 934 zastosowano różne wielkości dwóch znaków C13/16⁵⁸ (jeden z kategorii znaków małych a drugi z kategorii średniej), co było niezgodne z punktem 1.2.1 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*,

3) na odcinkach drogi DW 945 stwierdzono:

- brak linii przystankowej P17, która zgodnie z punktem 7.10.3. załącznika nr 2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych* powinna być namalowana w rejonie przystanków autobusowych bez zatok - zlokalizowanych na jezdni lub na poboczu oraz linii warunkowego zatrzymania P14 przed przejściem dla pieszych, co było niezgodne z punktem 4.2.1.1 załącznika nr 2 ww. *rozporządzenia*;
- znak D1 był nieczytelny z powodu zużycia;
- znak T27 pod znakiem D6 miał wymiar i sposób montażu niezgodny z pkt 5.2.6.5 załącznika nr 1 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*;

⁵³ 50°19'26.8"N 19°06'50.5"E

⁵⁴ 50°19'31.0"N 19°07'28.3"E

⁵⁵ 50°19'32.7"N 19°07'23.9"E

⁵⁶ D6 - znak przejścia dla pieszych

⁵⁷ 50°19'32.2"N 19°08'15.2"E

⁵⁸ Znak C-13/16 oznacza drogę dla rowerów i drogę dla pieszych położone obok siebie.

- w rejonie ul. Witosa⁵⁹ w Żywcu przy jezdni brakowało peronów oczekiwania dla pieszych, a lokalizacja przejścia w rejonie przystanku autobusowego i zatoki dla autobusów ograniczała widoczność. Zgodnie z zasadami lokalizowania przejść dla pieszych określonych w pkt. 5.2.6.2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, po obu stronach drogi pieszy miał mieć zapewnione warunki do oczekiwania na przejście oraz warunki do kontynuacji poruszania się;
- znaki D1 bez folii odblaskowej, które nie spełniały wymogów widoczności określonych w 1.2.2., załącznika nr 1, tabela 1.2. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*,

4) na odcinkach drogi DW 946 stwierdzono:

- tablice U21, które ustawiono w sposób mało czytelny, co było niezgodne z pkt. 11.3 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, zgodnie z którym tablice kierujące mają być ustawione tak, by paski opadały w kierunku używanej części drogi;
- znak F10 (bez zagiętych krawędzi) oraz bez folii⁶⁰ odblaskowej, co było niezgodne z wymogami określonymi w pkt. 1.2.2., załącznika nr 1, tabela 1.2. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*;
- brak znaku poziomego P-10⁶¹ przejście dla pieszych, co było niezgodne z pkt. 4.2.1.1 załącznika 2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*;
- znaki D6 ustawione w sposób niezgodny z pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, zgodnie z którym takie znaki należało ustawić w odległości do 50 cm od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów⁶²;
- słabo widoczne oznakowanie poziome P-10⁶³, co było niezgodne z pkt 5.2.6.1. załącznika nr 1 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, w myśl którego powierzchnię przejścia stanowi część drogi wyznaczona znakiem poziomym P-10;
- brak azylu na przejściu dla pieszych⁶⁴, co było niezgodne z zasadami lokalizowania przejść dla pieszych określonych w pkt. 5.2.6.2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*;
- brak wyznaczenia bezpiecznego dojścia pieszych na przystanek autobusowy na trasie przy ul. Beskidzkiej⁶⁵, przejście z jednej strony prowadzi do przepustu, a z drugiej na barierę drogową, która znajdowała się 70 cm od krawędzi drogi. Jednocześnie było to miejsce oczekiwania pieszego na przejście. Zgodnie z zasadami lokalizowania przejść dla pieszych określonych w pkt. 5.2.6.2 *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, po obu stronach drogi pieszy miał mieć warunki do oczekiwania na przejście oraz warunki do kontynuacji poruszania się.

W trakcie oględzin stwierdzono następujące wady oznakowania oraz czynniki mogące wprowadzać kierowców w błąd:

1) na drodze DW 910⁶⁶:

⁵⁹ 49°40'55.5"N 19°12'05.9"E

⁶⁰ 49°41'26.4"N 19°10'56.9"E

⁶¹ 49°41'27.5"N 19°10'54.0"E

⁶² 49°41'26.8"N 19°10'56.6"E

⁶³ 49°41'28.9"N 19°10'55.7"E

⁶⁴ 49°42'26.0"N 19°12'33.0"E

⁶⁵ 49°42'21.4"N 19°12'29.0"E

⁶⁶ ul. Zawale – Dąbrowa Górnicza (granica miasta) Km 1+538 – km 4+112 – łączna długość 2574 mb.

- brak znaku B-2 zakazującego jazdy na wprost oraz nieczytelne oznakowanie poziome;
- brak konsekwencji o oznakowaniu przejść dla pieszych, która polegał na tym, że na jednym skrzyżowaniu przejścia były oznaczone znakami D6 (o wymiarze 600 x 600), na innym oddalonym o około 200 – 400 m znakami D6 (o wymiarze 900 x 900 z dodatkową obwódką fluorescencyjną). Było to niezgodne z rys. 5.2.6.4. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, zgodnie z którym tylko w miejscach szczególnie niebezpiecznych, bądź o dużej wypadkowości dopuszcza się nanoszenie lic znaków D6, D6a, D6b na tle folii odbłaskowej – fluorescencyjnej żółto – zielonej. Ponadto, zastosowane doświetlenie przejść dla pieszych przesłaniało dwa znaki pionowe D6;
- w rejonie skrzyżowania z ul. Staszica oznakowanie drogi i sygnalizacja świetlna była słabo widoczna w otoczeniu reklam świetlnych pobliskich sklepów stacji paliw;
- zastosowanie znaków A29 (10 szt.) przed sygnalizacjami świetlnymi było niezgodnie z rys. 2.2.31.1. *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, który wskazuje, że znak A-29 – w obszarze zabudowanym - umieszcza się przed pierwszą sygnalizacją po wjeździe do tego obszaru,

2) na drodze DW 945⁶⁷ stwierdzono:

- obrócony znak D-6 sugerujący przejazd pieszo-rowerowy oraz wjazd do strefy ograniczenia prędkości do 30 km/h,

3) na drodze DW 946⁶⁸ stwierdzono:

- reklamy ustawione w pasie drogowym, które zasłaniały znak ograniczenia prędkości do 50 km/h;
- braki i ubytki w oznakowaniu poziomym, w tym m.in. brak linii P-14, P-17;
- liczne ubytki i koleiny nawierzchni;
- braki w połączeniu ciągów komunikacyjnych i miejsc oczekiwania na przejścia drugą stron jezdni;
- znaki D-6 (2 szt.) bez folii odbłaskowej, które nie spełniały wymogów widoczności;
- przypadki parkowania pojazdów na poboczach gruntowych, co powodowało wzajemne przesłanianie oraz sprzyjało tworzeniu się zastoisk wody na poboczach;
- widoczne resztki usuniętego oznakowania P10;
- znak D-6 zasłonięty przez znak A18b;
- brak ograniczenia prędkości przed przejściem dla pieszych na drodze o dopuszczalnej prędkości 90 km/h oraz braki w oznakowaniu B33, tj. stopniowaniu prędkości maksymalnie o 30 km/h⁶⁹,
- zieleń o wysokości 5 m przesłaniająca tablicę E-1⁷⁰;

⁶⁷ Km 9+726 – km 10+691 – łączna długość 965 mb. Żywiec ul. Handlowa – al. Piłsudskiego 49°41'14.4"N 19°11'33.3"E

⁶⁸ Km 3+539 – km 8+173 – łączna długość 4634 mb.

⁶⁹ Na ul. Krakowskiej w kierunku Żywca zastosowano ograniczenie prędkości przed skrzyżowaniem z ul. Osiedle na wzgórzu (około 330m przed skrzyżowaniem z ul. Beskidzką) do 50 km/h, które zostało odwołane za skrzyżowaniem. Tym samym dozwolona prędkość przed przejściem dla pieszych w rejonie ul. Beskidzkiej to 90km/h. Dotyczyło to obu kierunków, czyli kierunek Żywiec i kierunek Oczków. Dodatkowo w kierunku Oczków ukształtowanie geometryczne łuk pionowy i poziomy, ograniczały widoczność przejścia dla pieszych, które było w rejonie oddziaływania skrzyżowania z ul. Beskidzką 49°42'20.8"N 19°12'28.5"E

⁷⁰ Rondo ul. Wesola DW 946 49°41'28.1"N 19°10'54.1"E

- znaki umieszczone w zatoce autobusowej, które przy postoju autobusu były niewidoczne oraz reklamy pokrywające się ze znakami drogowymi⁷¹.

Na pytanie o przyczyny wystąpienia ww. nieprawidłowości Kierownik RIR wyjaśnił, że: *Wystąpiły one z uwagi na dużo większą liczbę projektów zmiany stałej organizacji ruchu do zatwierdzenia dotyczących punktowych zmian, natomiast rzadziej trafiają do zatwierdzenia wnioski obejmujące zmianę organizacji ruchu w sposób kompleksowy na dłuższe odcinki dróg. Dotychczasowe działania zarówno przedstawicieli organu zarządzającego ruchem, jak i zarządu drogi (ZDW w Katowicach) dotyczące przygotowywania, zatwierdzania i wdrażania stałej organizacji ruchu dla krótkich lub punktowych odcinków dróg wydają się niewystarczające, aby w stosunkowo szybkim czasie posiadać zatwierdzoną i wdrożoną w terenie stałą organizację ruchu na całej sieci. Drogi, na których jest zatwierdzona i wdrożona stała organizacja ruchu na całym odcinku (dla danego numeru) to przede wszystkim drogi, które zostały w ostatnich latach przebudowane lub zostały wybudowane w nowym śladzie. Przedstawiciele organu zarządzającego ruchem, jak i zarządu drogi (ZDW w Katowicach) podjęli już wspólnie rozmowy na temat pozyskania takich narzędzi i postępowania, aby proces zatwierdzania i wdrażania nowej stałej organizacji ruchu przebiegał sprawniej. Analizując nieprawidłowości w oznakowaniu stwierdzone w protokole i jego załącznikach dotyczą one przede wszystkim oznakowania, dla którego nie ma zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu. Prowadzone kontrole prawidłowości oznakowania (co 6 miesięcy) częściowo wykrywały nieprawidłowości dotyczące oznakowania pionowego czy poziomego, jednak część z nich nie zostało wykrytych. Powyższe może być spowodowane ludzkim błędem. Mając na uwadze czas trwania takiej kontroli, czas potrzebny do przygotowywania wystąpienia pokontrolnego, czas do następnej okresowej kontroli oraz liczbę osób zajmujących się tym zagadnieniem, którzy dodatkowo wykonują inne obowiązki służbowe, istnieje możliwość przeoczenia pewnych nieprawidłowości. Czynione są starania, aby przeoczone w poprzedniej kontroli nieprawidłowości lub zauważone w trakcie wizyty w terenie związanej z innymi czynnościami służbowymi, bądź podczas rozpatrywania projektu organizacji ruchu w okresie przed wysłaniem wystąpienia pokontrolnego, a następną kontrolą okresową - były one wykazane w wystąpieniu pokontrolnym po kolejnej kontroli. Nieprawidłowości wykryte podczas kontroli okresowej przez przedstawicieli organu zarządzającego ruchem przekazane w wystąpieniu pokontrolnym do zarządcy drogi, które nie zostały przez tego zarządcę usunięte przed kolejną kontrolą, są wykazywane w kolejnym wystąpieniu pokontrolnym z żądaniem ich usunięcia w pierwszej kolejności. Ponadto, zarządca drogi składa co pół roku sprawozdanie w wykonania usuwania nieprawidłowości.*

(akta kontroli str.492-493)

W ocenie NIK, przedstawione w powyższych wyjaśnieniach okoliczności nie usprawiedliwiają istniejącego stanu, a akceptowanie ze strony RIR oraz Marszałka sytuacji, że przedstawione w efekcie przeprowadzonych kontroli półrocznych nieprawidłowości nie zostały w tym czasie usunięte, wskazuje na ich nierzetelne działanie na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach wojewódzkich. I to bez względu na to czy na danym odcinku istniał zatwierdzony projekt SOR, czy też nie.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania Marszałka jako organu zarządzającego organizacją ruchu na drogach wojewódzkich. Przeprowadzone czynności kontrolne oraz oględziny oznakowania 10 odcinków dróg wojewódzkich o największym natężeniu ruchu wykazały, że:

- wprowadzone i wprowadzone organizacje ruchu drogowego były zgodne z przepisami rozporządzenia ws. warunków technicznych, lecz na

⁷¹ Ul. Wesola w Żywcu. 49°41'34.7"N 19°10'52.5"E

poddanych oględzinom odcinakach ujawniono 30 przypadków zastosowania oznakowania niezgodnego z zatwierdzoną SOR,

- na odcinkach, dla których Marszałek nie posiadał zatwierdzonej SOR, w większości oznakowanie było czytelne i zrozumiałe, stwierdzono znaczną liczbę przypadków zastosowania oznakowania lub rozwiązań technicznych, które nie spełniały wymagań *rozporządzenia ws. warunków technicznych*, w tym również takie, które mogły wprowadzać kierowców w błąd,
- znaki pionowe były zazwyczaj utrzymane w dobrym stanie (odpowiednio czytelne), choć stwierdzono też przypadki nieczytelnych znaków,
- znaki poziome w wielu miejscach zawierały ubytki i wytarcia (zwłaszcza linie P-4 oraz P-10), co sprawiało, że oznakowanie to było nieczytelne.

Sytuacja ta miała miejsce mimo terminowych – jak opisano w obszarze 1 – kontroli technicznych i kontroli półrocznych tych odcinków, co tylko potwierdza brak rzetelnego działania Marszałka w zakresie egzekwowania od ZDW – jako zarządcy dróg wojewódzkich – realizacji wniosków z ww. kontroli oraz niską aktywność Marszałka i ZDW w zakresie opracowania nowych projektów SOR.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę, że:

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie jest możliwe efektywne zarządzanie bezpieczeństwem ruchu na drogach wojewódzkich bez posiadania rzetelnych informacji nt. ich stanu faktycznego i prawnego⁷², a także bez zapewnienia właściwego poziomu środków finansowych i kadrowych.
2. Marszałek, jako organ zarządzający drogami wojewódzkimi, obowiązany jest do rzetelnej realizacji ciężących na nim zadań, zwłaszcza że prawidłowość ich wykonywania przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego na tych drogach. Dotyczy to nie tylko prawidłowej weryfikacji przedkładanych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu czy rzetelnego wykonywania obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa, takich jak terminowe przeprowadzanie kontroli technicznych wdrożenia zatwierdzonych projektów SOR oraz kontroli okresowych dróg, ale również zapewnienia wykonania wniosków z tych kontroli oraz – jeśli to konieczne - inicjowania opracowania dla tych dróg stałych organizacji ruchu,

a także wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie przez Marszałka działań mających na celu objęcie wszystkich dróg wojewódzkich zatwierdzonymi, stałymi projektami organizacji ruchu drogowego.
2. Podjęcie działań mających na celu wypracowanie zasad współpracy z ZDW, gwarantujących usuwanie nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli technicznych i okresowych.
3. Podjęcie działań mających na celu usunięcie ujawnionych nieprawidłowości w zakresie oznakowania dróg, o których mowa w nin. wystąpieniu.

⁷² W tym, w zakresie stanu realizacji zatwierdzonych przez Marszałka projektów organizacji ruchu, rzeczywistych terminów ich wdrożenia w terenie lub rezygnacji inwestorów z ich wprowadzenia, czy też bieżącego zbierania informacji nt. zdarzeń drogowych, miejsca ich wystąpienia oraz ewentualnego ich związku ze stanem dróg i ich oznakowania. Obejmuje to również podejmowanie inicjatyw i działań mających na celu pozyskiwanie informacji o skuteczności i zgodności z prawem przyjętych i zastosowanych w terenie rozwiązań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 18 czerwca 2024 r.

Kontroler
Tomasz Kaczyński
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
