



LKI.430.001.2018
Nr ewid. 40/2018/P/17/075/LKI

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA RUCHU
I UTRZYMANIE DRÓG PRZEKAZANYCH JEDNOSTKOM
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
PO WYBUDOWANIU NOWYCH DRÓG KRAJOWYCH,
W TYM DRÓG EKSPRESOWYCH LUB AUTOSTRAD**

DELEGATURA W KIELCACH

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

Informacja o wynikach kontroli

Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.05.18 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Utrzymanie przejętych odcinków dróg	15
5.1.1. Przejmowanie zarządu nad starodrożami	16
5.1.2. Ujawnianie prawa własności gruntów.....	19
5.1.3. Realizacja obowiązków zarządcy dotyczących prowadzenia kontroli i dokumentacji ewidencyjnej przejętych dróg	21
5.1.4. Przygotowanie organizacyjne jednostki do realizacji zadań zarządcy oraz nakłady na budowę, przebudowę, remonty i utrzymanie starodroży.....	23
5.1.5. Urządzenia umieszczone w pasie drogowym niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami	25
5.1.6. Realizacja obowiązków sprawozdawczych oraz okresowe pomiary ruchu.....	28
5.1.7. Sytuacja majątkowa i finansowa jednostki w związku z przejęciem drogi	29
5.2. Bezpieczeństwo i organizacja ruchu na przejętych odcinkach dróg.....	29
5.2.1. Organizacja ruchu drogowego.....	30
5.2.2. Oznakowanie dróg.....	30
5.2.3. Stan techniczny dróg	33
5.2.4. Wypadki i kolizje	37
5.2.5. Przestrzeganie przepisów dotyczących oznakowania w trakcie robót budowlanych	37
5.2.6. Kontrole organizacji ruchu na starodrożach	37
5.2.7. Wnioski i skargi dotyczące poprawy lub zmiany oznakowania i organizacji ruchu na starodrożu.....	38
5.3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami.....	39
6. ZAŁĄCZNIKI	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	45
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	63
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	64
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	65
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	69

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ ;
ustawa o drogach	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ² ;
rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom ³ ;
rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach ⁴ ;
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg	rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie ⁵ ;
rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem ⁶ ;
rozporządzenie w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego ⁷ ;
rozporządzenie w sprawie znaków	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach ⁸ ;
Droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach);
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
Jst	jednostki samorządu terytorialnego;

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1264.

⁸ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

klasyfikacja stanu nawierzchni	według klas stosowanych przez GDDKiA: <ul style="list-style-type: none"> – stan dobry (klasa A) – nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów, – stan zadowalający (klasa B) – nawierzchnie nowe i odnowione nie wymagające remontów, – stan niezadowalający (klasa C) – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagającymi zaplanowania remontów, – stan zły (klasa D) – nawierzchnie z uszkodzeniami i wymagające natychmiastowych remontów;
starodroże	droga, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi po innym śladzie utraciła dotychczasową kategorię;
zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki samorządu terytorialnego zapewniły właściwą organizację ruchu i utrzymanie przejętych dróg?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zarządcy dróg podejmowali odpowiednie działania w zakresie właściwego utrzymania przejętych dróg?
2. Czy zarządcy dróg zapewnili bezpieczeństwo w ruchu drogowym na przejętych odcinkach dróg?
3. Czy nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi powołanymi do zarządzania drogami sprawowany był właściwie?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą zostało objętych 12 urzędów gmin, dwa starostwa powiatowe, siedem powiatowych zarządów dróg oraz pięć wojewódzkich zarządów dróg, które zarządzają drogami przejętymi po wybudowaniu nowych dróg krajowych. W kontroli wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej w urzędzie gminy i powiatowym zarządzie dróg.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli

W latach 2004–2017 jst otrzymały w zarząd blisko 1,4 tys. km starych dróg krajowych, które po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję.

Do 8 lipca 2015 r., zgodnie z art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania, pozbawiany był dotychczasowej kategorii i zaliczany do kategorii drogi gminnej.

Zmiana statusu byłych dróg krajowych na gminne, nałożyła na gminy obowiązki utrzymania tych dróg (remonty, odśnieżanie, okresowe kontrole stanu technicznego, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁹), co wiązało się z ponoszeniem dużych nakładów finansowych. Wiele gmin napotykało kłopoty z odpowiednim utrzymaniem byłych dróg krajowych. Jednostki samorządu terytorialnego nie dysponowały odpowiednimi środkami na bieżące utrzymanie tych dróg i od kilku lat walczyły o zmianę ustawy o drogach, postulując każdorazowe przeprowadzanie oceny danego odcinka drogi przed zmianą jej statusu pod kątem funkcji, jakie pełni on w sieci dróg publicznych.

Nowelizacja *ustawy o drogach*¹⁰, która weszła w życie 9 lipca 2015 r. wprowadziła uregulowanie stanowiące, że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, nie będzie uzyskiwał – jak dotychczas – kategorii drogi gminnej, a będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Jednak zarówno sejmik województwa jak i rada powiatu uzyskały możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Zgodnie z przepisami ustawy zmieniającej *ustawę o drogach*, rada gminy, w ciągu 90 dni od dnia wejścia nowelizacji w życie, tj. do 8 października 2015 r. mogła podjąć uchwałę, na mocy której mogła pozbawić drogę zaliczoną do kategorii drogi gminnej (na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*) jej statusu i wtedy stawała się ona z tytułu ustawy drogą wojewódzką. Z kolei samorzady województw mogły zatrzymać przekazane w ten sposób przez gminy drogi lub przekazać je do powiatów, a te z kolei mogły zatrzymać drogi lub przekazać je gminom.

Nowelizacja *ustawy o drogach* spowodowała, że około 100 gmin przekazało takie drogi województwom, które następnie w większości pozbyły się ich. Natomiast powiaty, po weryfikacji przekazały część tych dróg z powrotem gminom.

⁹ Dz. U. z 2017 poz. 1332, ze zm.

¹⁰ Ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 870).

2. OCENA OGÓLNA

Niewystarczające działania nowych zarządców dróg

W ocenie NIK, działania zarządców dróg, mające zapewnić właściwą organizację ruchu i utrzymanie dróg przejętych po wybudowaniu nowych dróg krajowych, nie były w pełni prawidłowe i wystarczające. Część zarządców, którzy przejęli drogi w pierwszej kolejności skupiła się na próbie zablokowania bądź opóźnienia przejścia w zarząd starodroży. Powodem było przede wszystkim to, że przekazanie drogi nie wiązało się z zapewnieniem środków finansowych na ich utrzymanie oraz że przekazywane drogi znajdowały się na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Sytuację w tym względzie miała poprawić nowelizacja *ustawy o drogach* z 2013 r. Zmiana ustawy nie zapewniła jednak ciągłości zarządu nad wszystkimi przekazanymi odcinkami dróg, a w niektórych przypadkach proces przekazywania dróg kończył się na drodze sądowej.

Większość skontrolowanych jednostek nie wypełniała prawidłowo obowiązków zarządcy drogi, także tych, które w zasadniczy sposób wpływają na właściwe utrzymanie dróg i zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Spośród objętych kontrolą 26 zarządców, 17 nie prowadziło wymaganych kontroli stanu technicznego dróg lub przeprowadzało je niezgodnie z obowiązującymi przepisami *ustawy Prawo budowlane*. Blisko 1/4 zarządców nie wywiązywała się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach i nie przeprowadzało okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. W skrajnym przypadku przejęty odcinek starodroża nie był poddawany żadnej kontroli przez 12 ostatnich lat – zgodnie z *Prawem budowlanym* powinien on być kontrolowany corocznie.

Pomimo tego, że skontrolowane jednostki otrzymały większość starodroży znajdujących się w całości lub w części na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym, tylko jeden zarządca uregulował w pełni ten stan. Zarządcy nie doprowadzili również do ujawnienia w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków prawa własności gruntów przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego, w tych przypadkach, w których stan prawny gruntów był uregulowany. Tylko dwie z 26 jednostek wykazały w księgach rachunkowych wszystkie przekazane im starodroża wraz z działkami gruntu pod drogami. Nieujęcie w pozostałych jednostkach w księgach rachunkowych tych składników majątkowych powodowało, że ich wartość nie odpowiadała rzeczywistości. Połowa skontrolowanych zarządców nie ustaliła należnych opłat dotyczących umieszczenia w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z drogą.

Nieustalenie numeru ewidencyjnego dla przejętego w zarząd starodroża bądź niewystąpienie o nadanie numeru przejętej drodze stwierdzono w blisko 60% skontrolowanych jednostek. Ponad połowa skontrolowanych zarządców (53%) nie prowadziła pełnej i kompletnej dokumentacji przejętych dróg, tj. książek drogi oraz dziennika objazdu drogi. Utrudniało to podejmowanie właściwych działań dotyczących utrzymania przejętych dróg.

Stan techniczny przekazanych dróg w większości przypadków był dobry albo zadowalający. Zatem nie generowało to znacznych nakładów inwestycyjnych na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu na tych drogach. Blisko połowa zarządców (46%) nie miała projektów organizacji ruchu dla wszystkich przejętych odcinków dróg, również w przypadku zmian w organizacji ruchu po przejęciu ich w zarząd. Zarządcy nie zapewnili również na tych drogach sprawnego, czytelnego i zgodnego z przepisami oznakowania. Takie zaniechania negatywnie wpływały na bezpieczeństwo w ruchu.

W ocenie NIK takie nieprawidłowości świadczą o niedostatecznym nadzorze nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi wykonującymi zadania związane z zarządzaniem drogami oraz o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w tym obszarze.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

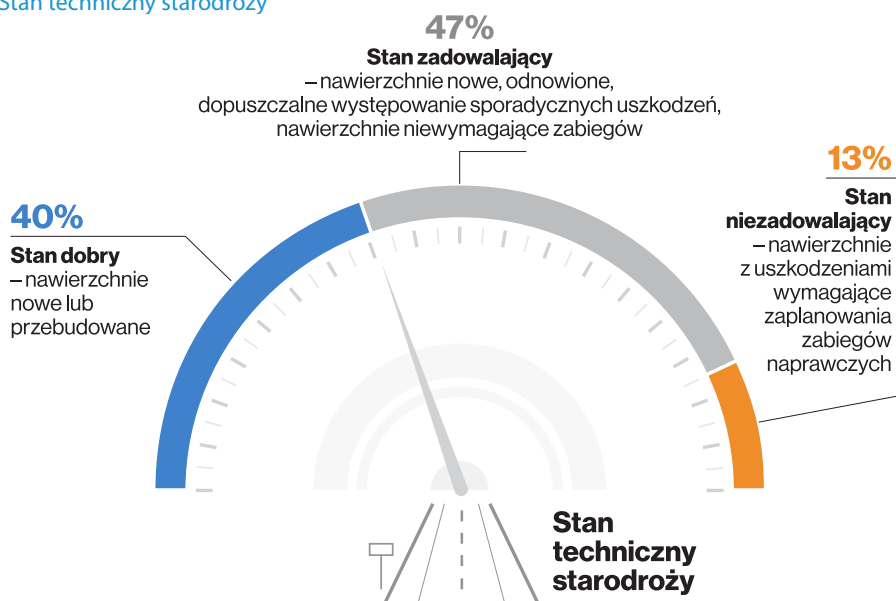
Proces przejmowania dróg

W latach 2004–2017 jst otrzymały 1386,3 km byłych dróg krajowych. W stanie prawnym, obowiązującym do 8 lipca 2015 r., zgodnie z art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*, odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem z chwilą oddania go do użytkowania stawał się bezpośrednio drogą gminną. Wprowadzony od 9 lipca 2015 r., nowelizacją *ustawy o drogach* z 2013 r., mechanizm „kaskadowego”¹¹ przekazywania dróg miał zapobiegać powstawaniu sytuacji konfliktowych i zwiększyć racjonalność przekazywania zastępowanych odcinków dróg. Wyniki niniejszej kontroli świadczą o tym, że proces przejęcia zarządu nad starodrożami nie zawsze przebiegał płynnie i bezkonfliktowo. Dla dwóch odcinków starodroży nie zapewniono ciągłości zarządzania drogą. W przypadku sześciu skontrolowanych jednostek (23%) przekazanie zarządzania starodrożem zakończyło się na drodze sądowej. [str. 16–18]

Dobry lub zadowalający stan techniczny nawierzchni większości odcinków dróg

Stan techniczny nawierzchni większości odcinków starodroży był dobry (40%) lub zadowalający (47%)¹². Stan nawierzchni 11% odcinków został oceniony jako niezadowalający, a 2% jako zły.

Infografika nr 1
Stan techniczny starodroży



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 33–34]

Brak projektów stałej organizacji ruchu u 46% zarządców

Przejęte w zarząd odcinki starodroży nie zawsze miały zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu, będące podstawowym dokumentem dotyczącym zarządzania ruchem, regulującym ustawienie znaków drogowych

¹¹ Po zmianach wprowadzonych *ustawą nowelizującą* odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem był zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Sejmik województwa oraz rada powiatu uzyskiwały możliwość pozbawienia otrzymanej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej i zaliczenia do niższej kategorii drogi. Przepisy *ustawy nowelizującej* przewidywały 90-dniowy termin (do 8 października 2015 r.), w trakcie którego gminy mogły pozbawić statusu drogi, które na mocy art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*, zostały zaliczone do kategorii drogi gminnej. Z kolei samorządy województw mogły zatrzymać przekazane przez gminy drogi lub przekazać do powiatów, a te z kolei przekazać je do gmin.

¹² Według klasyfikacji stosowanej przez zarządcę dróg krajowych.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

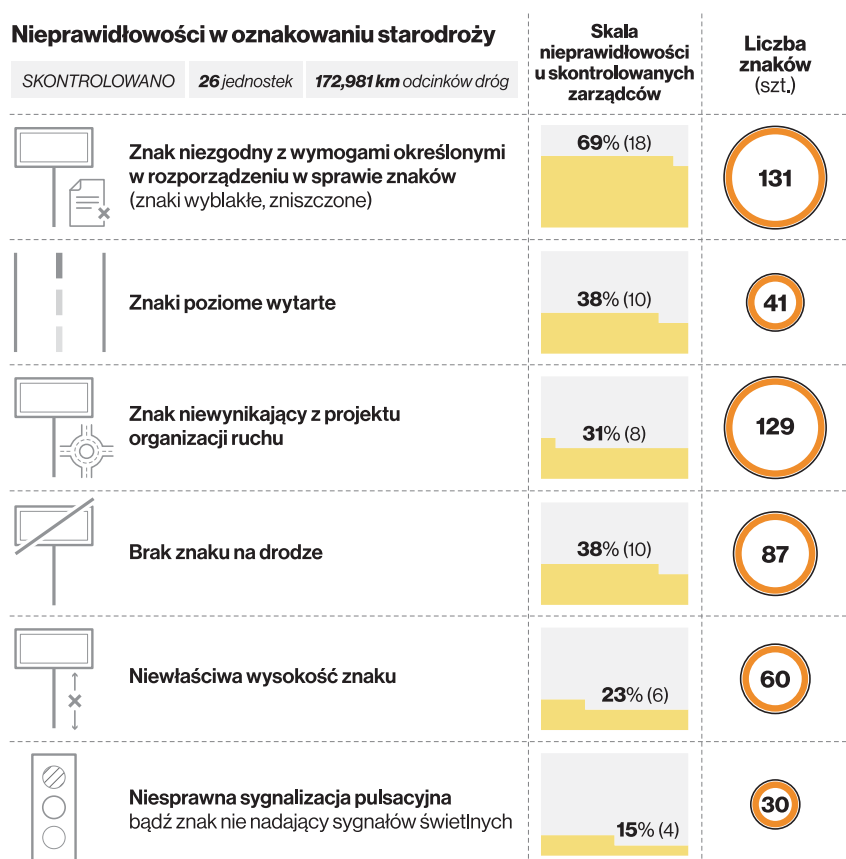
w terenie. Czterech zarządców w ogóle nie miało zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, natomiast u ośmiu projekty te istniały tylko dla części przejętych odcinków starodroży. Brak projektów może powodować niewłaściwe umiejscowienie znaków na drodze, a w konsekwencji zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. [str. 29–30]

Nieprawidłowości w oznakowaniu pionowym i poziomym poddanych oględzinom odcinków starodroży stwierdzono w 20 spośród 26 jednostek objętych kontrolą. Dotyczyły one w szczególności ustawienia pionowych znaków drogowych niespełniających wymogów określonych w *rozporządzeniu w sprawie znaków* (znaki wyblakłe, zniszczone), rozmieszczenia znaków niezgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz braków w oznakowaniu w stosunku do informacji zawartych w projektach organizacji ruchu. Widoczne, sprawne i umieszczone zgodnie z przepisami oraz projektem stałej organizacji ruchu oznakowanie pionowe i poziome stanowi kluczowy element zapewniający bezpieczeństwo uczestników ruchu na drodze.

Nieprawidłowości w oznakowaniu dróg

Infografika nr 2

Nieprawidłowości w oznakowaniu starodroży



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 30–33]

Nieuregulowany stan prawny gruntów

Prawie wszystkie objęte kontrolą odcinki starodroży w momencie ich przekazywania przebiegały po gruntach, które nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego. W trakcie kontroli stwierdzono, że prawie żaden z zarządców, którzy przejęli drogi (96%) nie doprowadził do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności do gruntów znajdujących się pod przejętymi starodrożami oraz zaktualizowania danych dotyczących własności i zarządu w ewidencji gruntów i budynków. Zarządcy w zdecydowanej większości (81%) nie przeprowadzali inwestycji (budowa i przebudowa) na przejętych odcinkach dróg. [str. 19, 20]

Niewywiązywanie się z obowiązków dotyczących kontroli starodroży

Ponad połowa zarządców (65%) nie prowadziła okresowych – rocznych i pięcioletnich – kontroli stanu technicznego przejętych dróg lub prowadziła je niezgodnie z wymogami *ustawy Prawo budowlane*. Blisko ¼ zarządców nie wywiązywała się również z obowiązku przeprowadzania kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich¹³, o której mowa w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*, obejmujących weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. [str. 21]

Nieprawidłowe prowadzenie dokumentów ewidencyjnych

Nie wszystkie skontrolowane jednostki zarządzające drogami wywiązywały się z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentów ewidencyjnych przejętych starodroży. W ośmiu jednostkach (31%) nie założono w ogóle księzek drogi dla przejętych dróg, natomiast trzy (11%) założyły książki drogi tylko dla części przejętych odcinków. Trzy inne jednostki prowadziły książki nierzetelnie – zamieszczone w nich dane były niepełne bądź nieaktualne. Ośmiu zarządców (31%) nie prowadziło dzienników objazdu dróg. W skontrolowanych 10 jednostkach (38%) nie nadano przejętym odcinkom starodroży numerów ewidencyjnych. Jednostki te nie wystąpiły także z wnioskiem o nadanie numeru drogi. Dwóch kolejnych zarządców nie nadało numeru ewidencyjnego, a trzech innych nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie numeru drogi. W konsekwencji, kierownictwo tych jednostek nie miało podstawowych informacji o parametrach techniczno-eksploatacyjnych dróg i obiektów mostowych, co również mogło mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. [str. 22–23]

Nieregulowanie zasad umieszczenia urządzeń w pasie drogowym

W połowie skontrolowanych jednostek nie uregulowano kwestii dotyczących urządzeń infrastruktury technicznej przejętych starodroży, które nie były związane z potrzebami zarządzania tymi drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W dziewięciu jednostkach sprawy te nie zostały w ogóle podjęte, a w czterech uregulowano je częściowo. Nieuregulowanie tych kwestii spowodowało, że opłaty z tytułu umieszczenia takich urządzeń często nie wpływały do właściwego zarządcy. W trakcie kontroli zidentyfikowano również jednostki, które nie miały wiedzy czy, a jeśli tak, to jakie urządzenia infrastruktury technicznej, niezwiązane z zarządzaniem drogami lub potrzebami ruchu drogowego znajdują się pasie drogowym przejętych starodroży. W niektórych skontrolowanych jednostkach pobierano opłaty ustalone przez poprzednich zarządców, które były niezgodne z wysokością stawek opłat określonych w uchwałach właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. [str. 25–27]

¹³ Ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Prawie wszyscy zarządcy nie dokonali wyceny i nie wprowadzili do ewidencji środków trwałych przejętych odcinków starodroży będących obiektami budowlanymi oraz gruntów pod przejętymi drogami. W związku z tym, w 24 z 26 skontrolowanych jednostek księgi rachunkowe prowadzone były z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*¹⁴. [str. 29]

92% zarządców nieprawidłowo wykazywało majątek jednostki

Nie wszyscy zarządcy (38%) wywiązali się z obowiązków planistycznych, określonych w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach, dotyczących sporządzenia projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. [str. 25]

W każdej z kontrolowanych jednostek zapewniono warunki do wykonywania zadań zarządcy przejętych odcinków dróg. Zadania w tym obszarze realizowały wyodrębnione komórki organizacyjne, bądź wskazani pracownicy. W części jednostek, w szczególności w urzędach gmin, w składanych wyjaśnieniach podnoszono, że przyczyną powstałych nieprawidłowości były ograniczone możliwości kadrowe oraz to, że osoba zajmująca się bieżącym utrzymaniem dróg miała również dużo innych obowiązków. [str. 23]

Organizacja jednostki i kwalifikacje pracowników

W większości skontrolowanych jednostek (65%) stwierdzono, że nie funkcjonował prawidłowo nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi wykonującymi zadania związane z zarządzaniem drogami. Świadczy to o tym, że kierownicy kontrolowanych jednostek nie zapewnili w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej dotyczącej zarządzania przejętymi drogami. W skontrolowanych jednostkach audytor wewnętrzny marginalnie traktował sprawy zarządzania drogami publicznymi. Spośród skontrolowanych jednostek, które miały obowiązek zatrudnienia audytora wewnętrznego, w żadnej z nich audytor nie zajmował się zagadnieniami dotyczącymi zarządzania drogami. Niepodejmowanie przez audytora wewnętrznego badań, dotyczących zarządzania drogami samorządowymi, pozbawiało kierownictwo jednostek odpowiednich informacji o charakterze i przyczynach nieprawidłowości. [str. 39–40]

Nieskuteczny nadzór

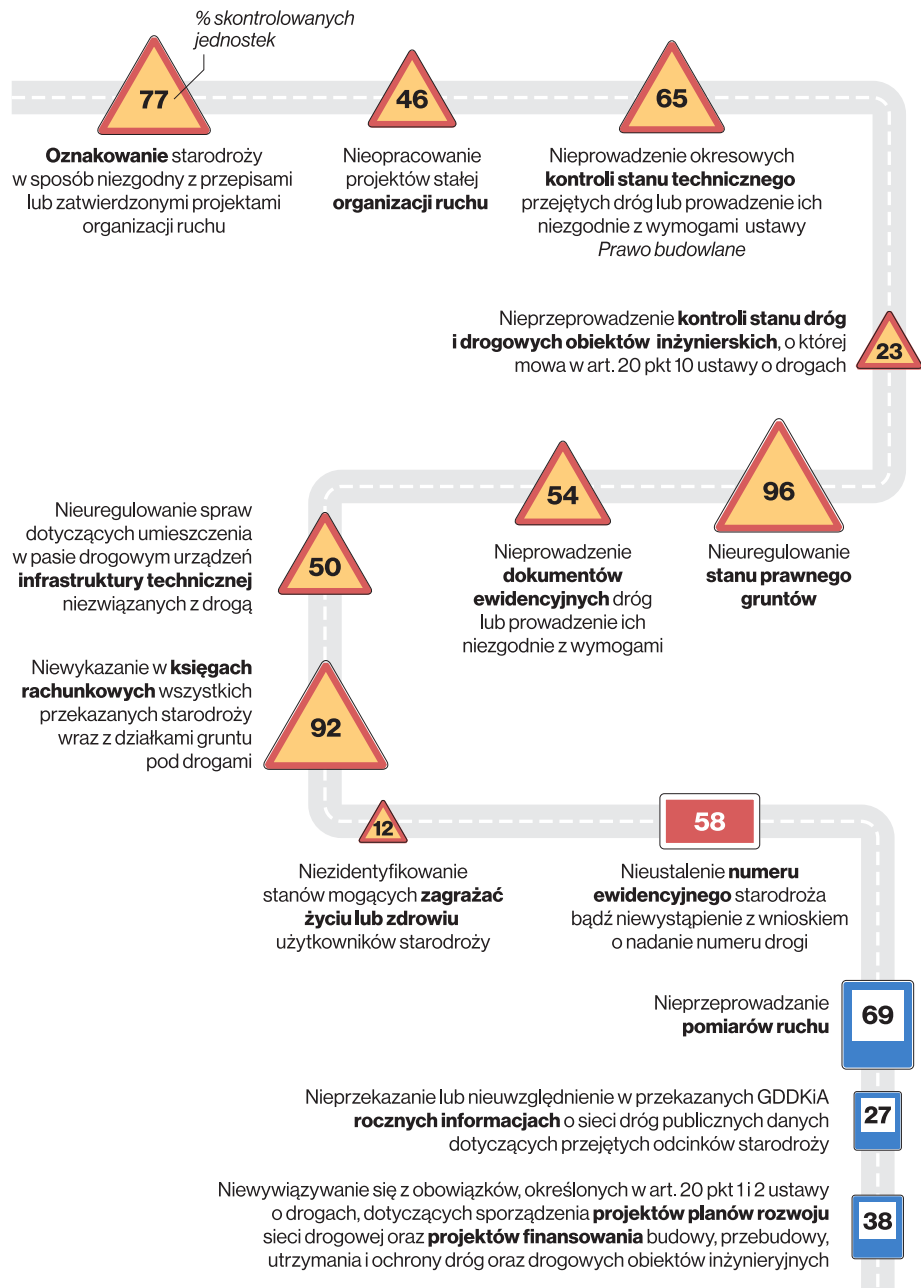
¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz 395, ze zm.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Nieprawidłowości dotyczące utrzymania i zarządzania starodrożami

SKONTROLOWANO: 26 jednostek



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

Mając na uwadze potrzebę usprawnienia procesu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego odcinków dróg krajowych, zastąpionych nowo wybudowanymi odcinkami dróg¹⁵ oraz zapewnienia właściwej organizacji i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, NIK wnioskuje do Ministra Infrastruktury o przygotowanie nowelizacji *ustawy o drogach* polegającej na:

- 1) Wprowadzeniu obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że skontrolowanym jednostkom przekazywano starodroża znajdujące się na gruntach, które nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego (Skarb Państwa nie był właścicielem wszystkich gruntów). Powodowało to, że obowiązek uregulowania stanu prawnego przekazanych dróg obciążał jednostki samorządu terytorialnego, które po zmianie kategorii drogi publicznej nie mogły ujawnić prawa własności do tych gruntów w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków. Przekazywanie gruntów o uregulowanym stanie prawnym zajętych przez dotychczasowe drogi krajowe, istotnie usprawni również proces przekazywania tych dróg w trybie „kaskadowym”, na podstawie art. 10 ust. 5a i 5c *ustawy o drogach*.

- 2) Wprowadzeniu obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*.

W wyniku kontroli ustalono, że jednostki samorządu terytorialnego przejmując odcinki dróg krajowych w związku z wybudowaniem nowych odcinków tych dróg, nie dysponowały informacjami o wartości przekazanych dróg oraz gruntów, na których się znajdowały. Uniemożliwiało to ujęcie tych składników majątkowych w księgach rachunkowych jednostki bezpośrednio po przejściu dróg. Jednocześnie, w celu wykazania w ewidencji księgowej starodroży wraz z gruntami, jednostka samorządu terytorialnego powinna dokonać wyceny tych składników we własnym zakresie, co oznacza, że zachodzi ryzyko nieuwzględnienia wszystkich nakładów na utrzymanie drogi poniesionych przez dotychczasowego zarządcę.

- 3) Uregulowaniu sposobu postępowania w przypadkach, gdy po przejściu dotychczasowych odcinków dróg krajowych przez zarządców dróg samorządowych, w obrocie prawnym funkcjonują decyzje wydane przez zarządcę dróg krajowych¹⁶, zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w których

¹⁵ Na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*.

¹⁶ Na podstawie *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1608).

określono wysokość stawki opłaty niezgodnie z wysokością stawki ustalonej w uchwale organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego, wydanej na podstawie art. 40 ust. 8 *ustawy o drogach*.

W trakcie kontroli stwierdzono brak jednolitego sposobu postępowania odnośnie decyzji wydanych przez zarządcę dróg krajowych, zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej. GDDKiA wydawała decyzje stwierdzające wygaśnięcie swoich poprzednich decyzji w przedmiocie zajęcia pasa drogowego i wysokości opłat, część decyzji zmienił lub stwierdził ich wygaśnięcie nowy zarządca. W niektórych przypadkach zarządca ograniczył się do poinformowania właściciela urządzenia o nowej wysokości stawek i nowym numerze konta do uiszczania opłat albo też nie podejmował żadnych działań.

Niezależnie od tego, NIK podziela pogląd, że następująca z mocy prawa, w związku ze zmianą kategorii drogi, zmiana zarządcy drogi właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego pozostaje bez wpływu na byt prawny decyzji wydanych w tych sprawach przez organ dotychczas właściwy. Decyzje te nadal funkcjonują w obrocie prawnym, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresata¹⁷. Nie można jednak wykluczyć sytuacji – co znalazło potwierdzenie w ustaleniach kontroli – że wysokość stawki opłaty ustalona w decyzji dotychczasowego zarządcy dróg krajowych będzie niezgodna z wysokością stawki określonej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, właściwy dla zarządcy, który przejął starodroże. NIK proponuje zatem przyjęcie rozwiązania, że w takim przypadku zarządca, który przejął starodroże powinien wydać decyzję ustalającą nową wysokość opłaty.

NIK wnosi także o:

- 4) Dokonanie przez Ministra Infrastruktury zmiany *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Obecnie przepisy *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* przewidują obowiązek sporządzania projektów organizacji ruchu tylko dla nowo wybudowanych dróg lub w przypadku zmian organizacji na istniejącej drodze. W toku kontroli ustalono, że występują przypadki dowolnego umieszczenia znaków drogowych na drogach publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego, bez zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla tych dróg lub ich odcinków. Pomimo że NIK wskazywała już na potrzebę takiej zmiany rozporządzenia po przeprowadzeniu innych kontroli¹⁸, dotychczas wniosek nie został zrealizowany.

¹⁷ Pogląd wyrażony np. w postanowieniu NSA z 17 czerwca 2014 r., nr II GW 12/14. Lex nr 1601229.

¹⁸ W ramach kontroli P/09/150, P/13/169, P/17/087.

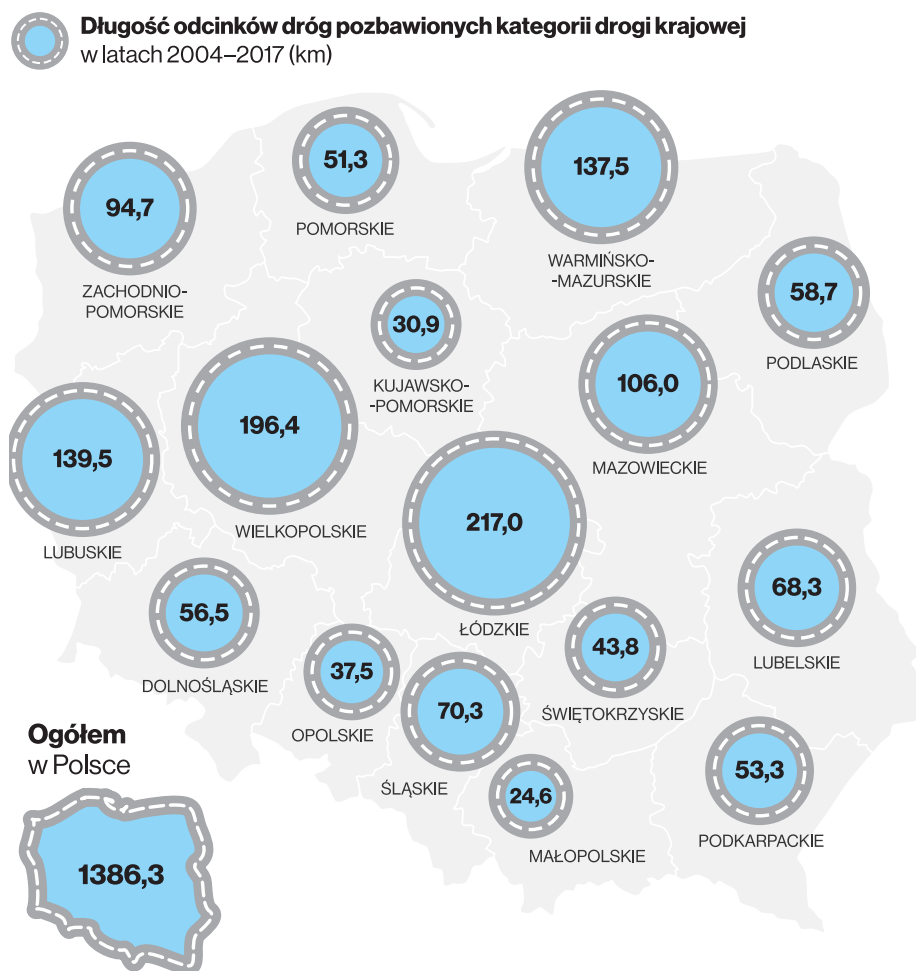
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Utrzymanie przejętych odcinków dróg

W latach 2004–2017 1 386,3 km dróg krajowych zostało pozbawionych dotychczasowej kategorii, w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi krajowej¹⁹.

Infografika nr 4

Długość odcinków dróg pozbawionych kategorii drogi krajowej w latach 2004–2017 (km)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji z GDDKiA.

Objęte kontrolą jednostki zarządzały ogółem ponad 550 km byłych dróg krajowych, przejętych w zarząd po wybudowaniu nowych odcinków. Większość ze skontrolowanych jednostek nie wywiązywała się prawidłowo z obowiązków zarządcy drogi, które dotyczą utrzymania przejętych odcinków starodroży, w szczególności z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentów ewidencyjnych, kontroli oraz regulacji stanu prawnego gruntów.

¹⁹ Według danych GDDKiA uzyskanych w trakcie kontroli.

Brak jednolitego schematu/procedury dotyczącej przejęcia drogi w zarząd

5.1.1. Przejmowanie zarządu nad starodrożami

Zgodnie z art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*, w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r., odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, z chwilą oddania go do użytkowania, zaliczany był do kategorii dróg gminnych.

Nowelizacja *ustawy o drogach* z 2013 r. (weszła w życie 9 lipca 2015 r.) wprowadziła uregulowanie, stanowiące że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, nie będzie uzyskiwał – jak dotychczas – statusu drogi gminnej, a będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Zarówno sejmik województwa jak i rada powiatu uzyskały jednak możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej – wówczas taki odcinek drogi zaliczany był do niższej kategorii.

Przepisy ustawy zmieniającej przewidywały, że w ciągu 90 dni od dnia wejścia nowelizacji w życie, tj. do 8 października 2015 r., rada gminy mogła podjąć uchwałę pozbawiającą kategorii drogi gminnej drogę, która na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach* (w brzmieniu dotychczasowym) została zaliczona do tej kategorii. W takim wypadku odcinek drogi z mocy ustawy stawał się drogą wojewódzką. Z kolei samorządy województw mogły zatrzymać przekazane przez gminy drogi lub przekazać powiatom, a te z kolei przekazać je gminom (art. 2 *ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach*).

W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej wskazano, że *praktyka pokazuje, że automatyczne przekazywanie samorządom gminnym dotychczasowych dróg krajowych rodzi sytuacje konfliktowe, bowiem samorządy gminne nie są w stanie ponieść odpowiedzialności finansowej związanej z utrzymaniem odcinków dawnych dróg krajowych*.

Wyniki niniejszej kontroli pokazują, że proces przejęcia zarządu nad starodrożami, również po zmianie *ustawy o drogach* z 2013 r. w wielu przypadkach nie przebiegał płynnie i często kończył się na drodze sądowej.

Przykład

W miejscowości Laliki, odcinek drogi stanowiącej uprzednio część drogi krajowej nr 69 na odcinku 1,4 km, położony na terenie gminy Rajcza od granicy gminy Milówka do granicy państwa w miejscowości Zwardoń, uchwałą Rady Gminy Rajcza z dnia 2 października 2015 r., wydaną na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych*, pozbawiony został kategorii drogi gminnej i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej²⁰. Uchwałą z dnia 22 maja 2017 r. Sejmik Województwa Śląskiego pozbawił ten odcinek kategorii drogi wojewódzkiej, zaliczając go do dróg powiatowych²¹. Zarząd nad starodrożem przejął Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu. Rada Powiatu w Żywcu,

²⁰ Uchwała nr XIII/76/2015 Rady Gminy Rajcza z dnia 2 października 2015 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej na odcinku od granicy państwa do granicy administracyjnej z Gminą Milówka w Lalikach.

²¹ Na mocy uchwały nr V/38//14/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 22 maja 2017 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie Gminy Rajcza o długości 1,4 km, który został zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej na podstawie art. 2 ust. 1 zdanie pierwsze *ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych* (Dz. U. Woj. Śl. poz. 3262).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w uchwale nr XXX/259/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. pozbawiła ten odcinek drogi kategorii drogi powiatowej. W dniu 25 września 2017 r. powiat żywiecki wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ze skargą na uchwałę Sejmiku Wojewódzkiego z 22 maja 2017 r., wraz z wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności. WSA stwierdził, że zgodnie ze znowelizowaną *ustawą o drogach publicznych* można zmienić kategorię drogi tylko wtedy, gdy jest to ustawowo uzasadnione. Należy więc wykazać, że dany odcinek drogi nie spełnia już funkcji drogi – odpowiednio – wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej. W uzasadnieniu wskazano, że pomimo braku w art. 10 ust. 5a–5d bezpośredniego odesłania do treści art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1, przepisy te należy wyklądać tak, jakby takie odesłanie zawierały, co oznacza, że organy stosujące art. 10 ust. 5a, 5c i 5e nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii. Uzależnione jest to od wykazania, że dany odcinek drogi nie spełnia już definicji drogi – odpowiednio wojewódzkiej, powiatowej lub gminnej. Zamiarem ustawodawcy było bowiem takie ukształtowanie procedury postępowania, by doprowadzić do sytuacji w której kategoria drogi odpowiada jej funkcjom określonym w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, a rozstrzygnięcia podejmowane przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego nie miały charakteru arbitralnego i nie sprowadzały się do prób przekazywania dróg jednostkom samorządu terytorialnego niższego szczebla celem unikania wydatków związanych z ich utrzymaniem.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, zmiana zarządcy następuje z chwilą oddania do użytkowania nowego odcinka drogi. Część nowych zarządców dróg w pierwszej kolejności skupiła się na próbie zablokowania bądź opóźnienia przejścia w zarząd przekazywanych dróg, głównie ze względu na fakt, że grunty pod przekazywanymi drogami nie miały uregulowanego stanu prawnego oraz z uwagi na brak wystarczających środków finansowych w budżecie na ich utrzymanie.

Przykłady

Wójt Gminy Zagnańsk, stojąc na stanowisku, że nie może przejąć starodroża z nieuregulowanym stanem prawnym gruntów prowadził korespondencję z oddziałem GDDKiA, a także wystąpił o interpretację przepisów do Ministra Infrastruktury i Wojewody Świętokrzyskiego.

Proces przejścia zarządu nad starodrożem w gminie Lubochnia rozpoczął się od przyjęcia protokołu przekazania – przyjęcia w dniu 13 marca 2013 r., od łódzkiego oddziału GDDKiA odcinka drogi krajowej nr 8 Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka od km 361+300 do km 365+000. Starodroże obejmowało jeden odcinek dawnej drogi krajowej nr 8 położony na sześciu działkach. Długość odcinka wynosiła 3,7 km. Jednakże wójt gminy nie podpisał dokumentu w związku z brakiem decyzji o oddaniu do użytkowania drogi ekspresowej nr 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, która mogła świadczyć o pozbawieniu przedmiotowego odcinka drogi dotychczasowej kategorii i zaliczeniu go do drogi gminnej oraz nieuregulowanym stanie prawnym (własność drogi), zgodnie z art. 2a *ustawy o drogach*.

W przypadku dwóch starodroży stwierdzono, że przez pewien czas odcinek drogi faktycznie pozostawał bez zarządcy²².

Przypadki braku zarządcy

²² Starodroża będące w trakcie kontroli w zarządzie Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej i Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu.

Przykład

Trzy odcinki starodroży przejętych w zarząd przez Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej (ul. Legionów – od ul. Krakowskiej do ul. Prostej, ul. Krakowska – od ul. Legionów do ul. Jana Pawła II, ul. Krakowska – od łącznicy drogi krajowej nr 7 w kierunku południowym do placu do zawracania), znajdowały się wcześniej w ciągu dróg krajowych nr 7 oraz nr 42. Zarząd tymi starodrożami został przejęty przez Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej po tym, jak ww. odcinki zostały pozbawione kategorii dróg wojewódzkich i zaliczone do kategorii dróg powiatowych (od 28 grudnia 2015 r.). Wcześniej, odcinki te, po oddaniu do użytkowania, z dniem 18 stycznia 2006 r., odcinka drogi ekspresowej nr 7 (węzeł drogowo-kolejowy w Skarżysku-Kamiennej w ciągu drogi krajowej nr 7) oraz, z dniem 22 stycznia 2008 r., drogi krajowej nr 42 (budowa przełożenia drogi krajowej nr 42 w Skarżysku-Kamiennej, II etap), zostały pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczone do kategorii dróg gminnych (na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach, w brzmieniu obowiązującym do 8 lipca 2015 r.), a zarząd drogą przejął od GDDKiA Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna. Rada Miasta Skarżyska-Kamiennej, wykorzystując możliwość jaką wprowadził art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, pozbawiła ten odcinek drogi kategorii drogi gminnej. Odcinki te, z mocy prawa, zaliczone zostały do kategorii dróg wojewódzkich (od 24 września 2015 r.). ZDP przejął zarząd nad tymi odcinkami dróg 28 grudnia 2015 r. (z dniem wejścia w życie uchwały Sejmiku).

Z informacji uzyskanych w toku kontroli ze Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) wynika, że w okresie od 24 września do 28 grudnia 2015 r. odcinki te faktycznie pozostawały bez zarządcy i nie zostały objęte zimowym utrzymaniem.

Przepisy ustawy o drogach nie przewidują obowiązku protokolarnego przekazywania starodroży. Nowelizacja ustawy o drogach nie wprowadziła wymogu podpisania przez strony protokołu zdawczo-odbiorczego. W 20 objętych kontrolą jednostkach²³, przekazanie dokumentacji dotyczącej przejmowanego odcinka nastąpiło na podstawie takiego protokołu. W sześciu przypadkach podpisanie protokołu przekazującego dokumentację nastąpiło po upływie od trzech miesięcy do dwóch lat po przejęciu drogi w zarząd²⁴.

Przykład

Północna obwodnica Jędrzejowa została oddana do użytkowania 14 grudnia 2012 r., o czym GDDKiA poinformowała Urząd Miejski w Jędrzejowie pismem z tego samego dnia. Natomiast protokół zdawczo-odbiorczy został podpisany 14 października 2014 r.

Burmistrz odnosząc się do tej sytuacji wyjaśnił: po uzyskaniu informacji od GDDKiA o oddaniu do użytkowania nowego przebiegu drogi krajowej nr 78, tj. obwodnicy północnej Jędrzejowa, z dniem 14 grudnia 2012 r. przejąłem obo-

²³ Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie, Urząd Gminy Nieborów, Starostwo Powiatowe w Legnicy, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Gminy Suchy Las, Urząd Miejski Gminy Rawicz.

²⁴ Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Gminy Nieborów, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiązek zarządu nad odcinkami dróg gminnych, które utraciły status drogi krajowej nr 78. Protokół zdawczo-odbiorczy został sporządzony w terminie późniejszym – 14 października 2014 r., co nie miało znaczącego wpływu na istniejący stan faktyczny. Wraz z protokołem przekazano dokumentację przedmiotowych starodroży. Zarządzanie przedmiotowymi odcinkami starodroży w okresie od 14 grudnia 2012 r. do 14 października 2014 r. odbywało się poprzez bieżące monitorowanie i utrzymanie ich dobrego stanu technicznego na zasadach określonych w art. 20 ustawy o drogach.

W trzech przypadkach jednostka przejmująca w zarząd drogę odmówiła podpisania protokołu²⁵.

Odmowa podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego

Przykład

Wójt Gminy Zagnańsk wyjaśnił, że nie podpisano protokołu z uwagi na fakt, że Urząd chciał przejąć drogę z uregulowanym stanem prawnym. W tym celu prowadzono korespondencję z GDDKiA, wystąpiono również do wojewody i Ministerstwa Infrastruktury. Wójt powołując się na stanowisko GDDKiA podkreślił również, że protokół nie jest wymagany przepisami prawa.

5.1.2. Ujawnianie prawa własności gruntów

Zgodnie z art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*²⁶, ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Właściciele nieruchomości zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych gruntów i budynków, objętych ewidencją, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Na podstawie art 23 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz j ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, organy administracji publicznej przekazują właściwemu staroście odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych wraz z załącznikami oraz innymi dokumentami stanowiącymi integralną ich część. Dotyczy to dokumentów w sprawie o nabyciu, zmianie lub utracie prawa własności do nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, także o nabyciu, zmianie lub utracie prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub innej formy władania tą nieruchomością oraz pozwoleniu na użytkowanie budynku, drogi lub linii kolejowej.

Nieuregulowany stan prawny gruntów pod przejętymi starodrożami

W przypadku przejmowania w zarząd byłych odcinków dróg krajowych, nabycie prawa własności do drogi i gruntów następowało nie na podstawie decyzji administracyjnej lecz z mocy ustawy.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowym, jeżeli z przepisu ustawy wynika, że nabycie określonego prawa następuje z mocy prawa i nie jest do jego powstania potrzebne poświadczenie nabycia, wtedy podstawą

²⁵ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Gminy Lubochnia, Urząd Gminy Milówka.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.

wpisu do księgi wieczystej może być sam przepis²⁷. Wskazać należy, że art. 10 ust. 5 ustawy o drogach stanowił, iż odcinek drogi, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej (od 9 lipca 2015 r. w związku z nowelizacją ustawy – do kategorii dróg wojewódzkich). Zaliczenie drogi do kategorii drogi gminnej, i co za tym idzie przejęcie jej przez gminę na własność, następuje z mocy prawa.

Przekazywane w zarząd odcinki starodroży w zdecydowanej większości nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego gruntów, po których przebiegały. Tylko jedna z 26 objętych kontrolą jednostek podjęła skuteczne działania, w wyniku których uregulowała w całości stan prawny gruntów pod przejętym w zarząd starodrożem²⁸.

Przykład

Wójt Gminy Łączna od 2011 r. nie wystąpił o dokonanie w księdze wieczystej wpisu prawa własności przysługującego gminie Łączna do 65 działek ewidencyjnych położonych w pasie drogowym starodroża, które w księdze wieczystej ujawnione były jako stanowiące własność Skarbu Państwa. Nie wystąpił również o założenie księgi wieczystej dla 27 działek, które w ewidencji gruntów i budynków wykazane były jako będące własnością gminy lub Skarbu Państwa i nie posiadały księgi wieczystej. Nie podjął też działań w celu uregulowania stanu prawnego 19 działek i ujawnienia prawa własności gminy Łączna do tych działek, w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Wójt wyjaśnił: gmina sukcesywnie reguluje działki podlegające komunalizacji bądź ustaleniu prawa własności. W pierwszej kolejności regulacji podlegają działki niezbędne w procesach inwestycyjnych gminy. Z pozostałych środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na tego typu działania regulowane są pozostałe działki. Ponadto wójt wyjaśnił, że kwestia tych działek zostanie uregulowana w roku bieżącym bądź w latach kolejnych, w miarę posiadanych środków.

W trakcie kontroli stwierdzono jeden przypadek, że sąd nie uwzględnił wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności jednostki samorządu terytorialnego do działek pod przejętymi w zarząd drogami, na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*.

Przykład

Burmistrz Miasta i Gminy Jędrzejów złożył wniosek o wpisanie do księgi wieczystej prawa własności gminy Jędrzejów do jednej z działek, po których przebiegał przejęty w zarząd odcinek starodroża. Referendarz sądowy oddalił wniosek²⁹, a w uzasadnieniu wskazał, że przepis art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach* nie przewiduje przejścia prawa własności na inny podmiot z mocy prawa. Burmistrz nie złożył skargi na to postanowienie.

²⁷ Np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2015 r., III SA/Wr 665/14 (Lex nr 1636497), wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., K/46/04 (Lex nr 165320), wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2012 r., I OW 21/12 (Lex nr 1265003), wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2012 r., I OW 149/11 (Lex nr 1122895).

²⁸ Urząd Miasta Zambrów, odcinek starodroża o długości 5,376 km.

²⁹ Postanowienie z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt Dz. Kw. 4530/15.

5.1.3. Realizacja obowiązków zarządcy dotyczących prowadzenia kontroli i dokumentacji ewidencyjnej przejętych dróg

Obowiązek przeprowadzania kontroli dróg wynika z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*, w którym wskazano, że do zarządcy drogi należy w szczególności: *przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.*

Nieprzewodzenie kontroli stanu technicznego starodroży

Drogi, jako liniowy obiekt budowlany podlegają również obowiązkowym kontrolom stanu technicznego, przewidzianym w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane*³⁰, tj.:

- 1) okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów obiektu narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;
- 2) okresowej kontroli, co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, jego estetyki i otoczenia.

Dziewięciu spośród 26 zarządców dróg nie realizowało w ogóle, nałożonego przepisami *ustawy Prawo budowlane*, obowiązku poddawania dróg okresowym kontrolom – co najmniej raz w roku i co najmniej raz na pięć lat³¹. Ośmiu zarządców realizowało kontrole wynikające z *ustawy Prawo budowlane* w niepełnym zakresie bądź z naruszeniem przepisów *ustawy*³².

Sześciu zarządców nie realizowało obowiązku prowadzenia kontroli, wynikającego z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*³³.

Pięciu zarządców nie prowadziło żadnych kontroli stanu technicznego administrowanych odcinków starodroży³⁴.

Przykład

Przejęte przez Burmistrza Miasta i Gminy Jędrzejów w zarząd odcinki starodroży (5 odcinków przejęto z dniem 1 marca 2006 r.) i obiekty mostowe, zlokalizowane w ich ciągu nie były poddawane kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 *ustawy Prawo budowlane* (za wyjątkiem jednej kontroli dotyczącej mostu w ciągu ul. Kieleckiej nad rzeką Brzeźnica z czerwca 2017 r.). Zarządca drogi nie wywiązywał się również z wynikającego z art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach* obowiązku, prowadzenia okresowych kontroli stanu przejętych starodroży i drogowych obiektów inżynierskich. Nie prowadzono dzienników objazdu przejętych dróg.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

³¹ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Lubochnia, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu.

³² Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Miasta Zambrów, Urząd Gminy Nieborów, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

³³ Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Gminy Lubochnia, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

³⁴ Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowości dotyczące prowadzenia dokumentów ewidencyjnych

Jak wyjaśnił burmistrz przyczyną tego stanu, były kwestie finansowe, ponieważ zlecenie przeprowadzenia przeglądów wyspecjalizowanym jednostkom wymagało znacznych nakładów finansowych.

Zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, dokumentacja ewidencyjna drogi, do prowadzenia której zobowiązani są zarządcy, obejmuje: książkę drogi, dziennik objazdu dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną dróg oraz książki obiektów mostowych i tuneli. Zarządca prowadzi książkę drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, natomiast dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg.

Nie wszyscy skontrolowani zarządcy wywiązywali się z obowiązków dotyczących prowadzenia dokumentów ewidencyjnych. Ośmiu zarządców nie założyło w ogóle książek drogi dla przejętych odcinków dróg³⁵, natomiast trzech założyło książki drogi tylko dla niektórych z nich³⁶. W przypadku trzech innych zarządców książki dróg były prowadzone nierzetelnie – zawierały niepełne bądź nieaktualne dane³⁷.

Dodatkowo ośmiu zarządców nie prowadziło dzienników objazdu dróg³⁸.

Przykład

W Urzędzie Gminy Zambrów nie prowadzono ewidencji przejętych dróg, o której mowa w § 9 *rozporządzenia w sprawie ewidencji*. Nie założono np. książki drogi, dzienników objazdów, a także książki obiektu mostowego dla mostu na rzece Dąb w Wiśniewie.

Wójt wyjaśnił, że ze względu na ograniczone możliwości kadrowe (osoba zajmująca się bieżącym utrzymaniem dróg posiada dużo innych obowiązków (...), nie było możliwości terminowego dopełnienia obowiązku założenia nowych książek dróg, dzienników objazdu i książki obiektu mostowego. Mając na uwadze brak czasu na prawidłowe prowadzenie spraw dotyczących bieżącego utrzymania dróg, od 1 listopada 2017 r. zatrudniono dodatkową osobę, która z dniem 1 stycznia 2018 r. przejmie wszystkie obowiązki związane m. in. z bieżącym utrzymaniem dróg i niezwłocznie uzupełni braki w dotychczasowej dokumentacji drogowej. Osoba ta ma również uprawnienia drogowe do samodzielnego dokonywania przeglądów dróg co znacznie ułatwi właściwy nadzór nad drogami.

Zgodnie z § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*, zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi. Natomiast art. 10 ust. 6 *ustawy o drogach* stanowi, że drogom publicznym, obiektom mostowym i tunelom nadaje się numerację. Numery drogom, po zaliczeniu ich do kategorii dróg publicznych, nadają odpowiednio:

- 1) drogom krajowym i wojewódzkim – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) drogom powiatowym i gminnym – zarządy województw (art. 10 ust. 7).

³⁵ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Gminy Lubochnia, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu.

³⁶ Urząd Miejski w Krzepicach, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Urząd Miejski w Jędrzejowie.

³⁷ Urząd Miejski Gminy Rawicz, Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

³⁸ Urząd Miejski w Jędrzejowie, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Gminy Suchy Las.

Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, rejestr numerów nadanych drogom prowadzą:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad odrębnie dla dróg krajowych i wojewódzkich;
- 2) zarządy województw odrębnie dla dróg powiatowych i gminnych.

Aktualizowanie rejestru numerów nadanych drogom dokonuje się na wniosek właściwego zarządcy drogi (ust. 3).

Dziesięciu skontrolowanych zarządców zarówno nie nadało przejętym odcinkom starodroży numerów ewidencyjnych³⁹, jak i nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie numeru drogi. Dwóch innych nie nadało numeru ewidencyjnego⁴⁰, a kolejnych trzech nie wystąpiło z wnioskiem o nadanie numeru drogi lub wystąpiło w trakcie kontroli NIK (w dwóch przypadkach numer drogi został nadany po upływie ponad czterech lat od przejęcia)⁴¹.

Przykład

W dokumentacji ewidencyjnej starodroża (książka drogi, książki obiektów mostowych) i decyzjach zezwalających na zajęcie pasa drogowego, opracowanych w Urzędzie Miasta Zambrów, posługiwano się numerem drogi i numerem ewidencyjnym, które nie zostały formalnie nadane. Pierwszy z nich – zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 *ustawy o drogach* – powinien być nadany przez Zarząd Województwa Podlaskiego, a drugi – stosownie do § 5 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg* – przez burmistrza. Naczelnik Wydziału Rozwoju Gospodarczego wyjaśnił, że stosowne wnioski o nadanie numerów dróg i numerów ewidencyjnych zostaną przygotowane.

5.1.4. Przygotowanie organizacyjne jednostki do realizacji zadań zarządcy oraz nakłady na budowę, przebudowę, remonty i utrzymanie starodroży

W każdej ze skontrolowanych jednostek zapewniono warunki do wykonywania zadań zarządcy przejętych odcinków dróg. Zadania w tym obszarze realizowały wyodrębnione komórki organizacyjne, bądź wskazani pracownicy. Pracownicy, którym powierzono wykonywanie zadań zarządcy mieli odpowiednie wykształcenie kierunkowe (za wyjątkiem Urzędu Gminy w Zagnańsku) oraz odbyli specjalistyczne szkolenia. W nielicznych jednostkach, mimo że nie stwierdzono nieprawidłowości w organizacji jednostek ani kwalifikacjach pracowników, to jednak ograniczone możliwości kadrowe oraz nadmiar obowiązków ciążyących na osobach zajmujących się bieżącym utrzymaniem dróg, były przyczyną nieprawidłowości w obszarze zarządzania starodrożami.

Organizacja jednostki i kwalifikacje pracowników

Przykłady

Wójt Gminy Lubochnia wskazał, że przyczyną nieprzekazania informacji statystycznej o sieci dróg publicznych do GDDKiA za rok 2016 był szeroki zakres zadań na stanowisku ds. gospodarki komunalnej i dróg oraz duże obciążenie innymi pilnymi zadaniami pracownika zajmującego to stanowisko.

³⁹ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miasta Zambrów, Urząd Gminy Zambrów, Urząd Gminy Lubochnia, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie.

⁴⁰ Starostwo Powiatowe w Legnicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

⁴¹ Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

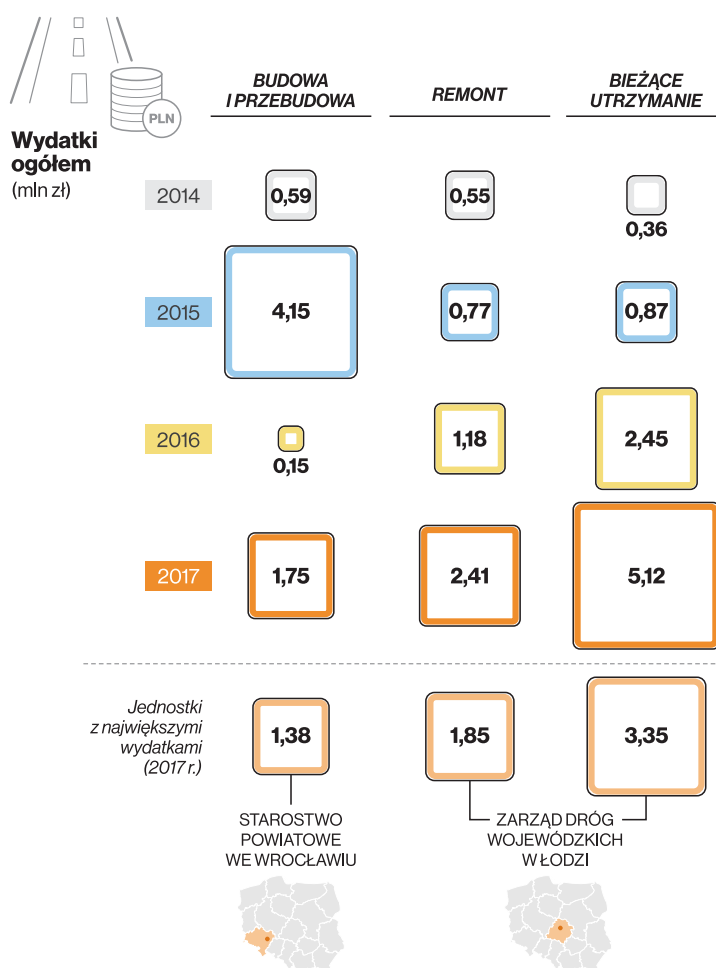
Burmistrz Krzepic jako przyczynę nierzetelnego prowadzenia dokumentów ewidencyjnych starodroża podał bardzo duże obciążenie inspektora, do którego zadań należało prowadzenie ewidencji obowiązkami związanymi z prowadzeniem inwestycji.

Nakłady na utrzymanie starodroży

Pięć, z 26 objętych kontrolą jednostek⁴², w okresie pełnienia funkcji zarządcy (pierwsze odcinki starodroży kontrolowane jednostki przejęły w zarząd w 2006 r.), poniosło nakłady na budowę, przebudowę przyjętych odcinków starodroży w wysokości 7,2 mln zł. Również pięć skontrolowanych jednostek przeprowadziło remonty na przyjętych drogach⁴³, które pochłonęły 5 mln zł. Wydatki poniesione na bieżące utrzymanie starodroży wyniosły 9,3 mln zł.

Infografika nr 5

Nakłady na budowę, przebudowę, remonty i bieżące utrzymanie starodroży



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁴² Urząd Miejski w Jędrzejowie, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu.

⁴³ Urząd Miejski w Jędrzejowie, Urząd Miejski w Krzepicach, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Urząd Gminy Suchy Las, Urząd Gminy Nieborów.

Dziesięciu zarządców nie wywiązało się z obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 1 i 2, dotyczącego opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich⁴⁴.

Plany rozwoju sieci drogowej

Przykład

Wójt Gminy Łączna wskazał brak środków finansowych, jako przyczynę nieopracowania projektów planu rozwoju sieci drogowej oraz planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

5.1.5. Urządzenia umieszczone w pasie drogowym niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami

Zgodnie z art. 40 ust. 1 *ustawy o drogach*, zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Wydania zezwolenia w drodze decyzji wymaga w szczególności umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Urządzenia niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami, umieszczone w pasie drogowym

Stosownie do art. 40 ust. 3 i 5 *ustawy o drogach*, za takie zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę, którą ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym. Przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok, opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala dla dróg, których zarządcą jest jednostka samorządu terytorialnego, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

W związku ze zmianą zarządcy drogi powinno nastąpić uregulowanie spraw związanych z pobieraniem opłat oraz wysokości stawki.

W trakcie kontroli stwierdzono cztery sposoby postępowania zarządców w tym względzie:

- 1) zmiana lub stwierdzenie wygaśnięcia decyzji przez dotychczasowego zarządcę (najczęściej GDDKiA);
- 2) zmiana decyzji wydanej przez GDDKiA przez nowego zarządcę;
- 3) poinformowanie właściciela urządzenia o nowej wysokości stawek opłat i nowym numerze konta do wpłat;
- 4) niepodejmowanie żadnych działań.

⁴⁴ Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Suchy Las, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Urząd Miasta Zambrów.

W przypadku dziewięciu zarządców, kwestie urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, znajdujących się w przejętych drogach nie zostały w ogóle uregulowane⁴⁵. W czterech jednostkach kwestie te zostały uregulowane częściowo⁴⁶.

Przykłady

Dyrektor GDDKiA, z dniem 31 grudnia 2011 r., wygasił swoją ostateczną decyzję z 6 sierpnia 2010 r., wyrażającą zgodę na umieszczenie w pasie drogowym drogi krajowej nr 7, w miejscowości Kajetanów, gmina Zagnańsk, urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązanej z potrzebami zarządzania tą drogą, w części dotyczącej opłaty rocznej płatnej po dniu 31 grudnia 2011 r. do 31 grudnia 2040 r. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że dotychczasowy odcinek drogi krajowej nr 7, w związku z wybudowaniem nowego odcinka tej drogi został pozbawiony dotychczasowej kategorii drogi krajowej (na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach*) i zaliczony do kategorii drogi gminnej. Bezprzedmiotową stała się ustalona opłata roczna, zawarta w tej decyzji (w kolejnych latach po 2011 r. do 31 grudnia 2040 r.), bowiem pożytki z tytułu zajęcia pasa drogowego drogi gminnej (byłej drogi krajowej nr 7) powinny zasilać budżet gminy Zagnańsk, według właściwego naliczenia opłaty rocznej przez wójta. Jako dodano, stwierdzenie wygaśnięcia wskazanej części przedmiotowej decyzji było działaniem właściwym ze względu na interes gminy Zagnańsk.

Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Opocznie, nie zmienił siedmiu decyzji, zezwalających na umieszczenie urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego ani decyzji określających wysokość opłaty z tego tytułu⁴⁷. Zmienił natomiast wysokość opłat i sposób ich wnoszenia – wysyłając pismo, w treści którego wskazano m.in. kwotę i okres za jaki należy uiścić opłatę.

W związku ze zmianą zarządcy drogi, GDDKiA przekazała do Urzędu Miasta Zambrów łącznie pięć decyzji, zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym przejętych ulic, urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W przypadku dwóch z tych decyzji, Burmistrz zmienił ostateczne decyzje GDDKiA i ustalił opłatę roczną w nowej wysokości, wskazując rachunek Urzędu do ich wnoszenia.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi przejął po byłych zarządcach dróg 278 decyzji zezwalających na lokalizację i zajęcie pasa drogowego⁴⁸, w związku z wykonaniem przyłączy i instalacji energetycznych, telekomunikacyjnych, wodociągowych, gazowych, ciepłych i sanitarnych. Przeprowadzona analiza 28 takich decyzji wykazała, że w okresie objętym kontrolą, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi pobierał opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Opłaty pobierane były na podstawie decyzji wydanych przez Zarząd Województwa Łódzkiego, według stawek określonych uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego z 30 października 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek

⁴⁵ Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Miejski w Krzepicach, Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie, Urząd Gminy Lubochnia, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu.

⁴⁶ Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Urząd Miasta Zambrów, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

⁴⁷ Decyzje wydane przez Zarząd Dróg Miejskich w Łodzi (stawki opłat wynikających z decyzji Zarządu Dróg Wojewódzkich i stawki określone w uchwale nr XVIII/92/04 Rady Powiatu w Opocznie z dnia 23 czerwca 2004 r. różniły się wysokością).

⁴⁸ W tej liczbie obowiązywały także decyzje przedłużające wydane przez Zarząd Województwa Łódzkiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

za zajęcie pasa drogowego. W przypadku decyzji wydanych przez GDDKiA (poprzedniego zarządcę) podstawą do pobierania opłat (wg stawek GDDKiA) była decyzja wydana przez ten organ. W latach 2015–2017 Zarząd Dróg Wojewódzkich wydał 132 nowe decyzje lokalizacyjne dotyczące urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego w pasie drogowym DW (byłych dróg krajowych).

W niektórych skontrolowanych jednostkach pobierano opłaty ustalone przez poprzednich zarządców, które były niezgodne z wysokością stawek opłat określonych w uchwałach właściwych organów stanowiących jst.

Przykład

W związku z przejęciem dwóch odcinków starodroża DK 61, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie otrzymał z Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Białymstoku 11 decyzji administracyjnych wydanych przez GDDKiA, zezwalających na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z omawianą drogą. Na wniosek operatora usług telefonicznych PZD uchylił pięć z nich i wydał nowe decyzje ze zmienioną wysokością opłat, dostosowaną do stawek obowiązujących na drogach powiatowych. Zmiana ta spowodowała, iż łączne roczne opłaty w tych pięciu przypadkach zwiększyły się z 1,9 tys. zł do 3 tys. zł. W pozostałych sześciu sprawach (z 11), PZD nie zmienił wysokości opłat, chociaż zastosowane stawki nie odpowiadały stawkom obowiązującym na danych terenach. Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie wyjaśnił, że nie wszczęto postępowania administracyjnego w sprawie zmiany opłat, ponieważ (...) „nie było do tego podstaw prawnych” i takie postępowanie (...) „byłoby nieracjonalne, niecelowe i nieekonomiczne z uwagi na fakt, że opłaty po zmianie decyzji byłyby o około 215 zł niższe w stosunku do opłat z decyzji GDDKiA”. W Powiatowym Zarządzie Dróg w Augustowie nie ustalono opłat z tytułu umieszczenia w pasie drogowym pięciu urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami i ruchu drogowego zidentyfikowanych w toku oględzin. Dyrektor PZD wyjaśnił, że dotychczas nie ustalono, kto, kiedy i na jakiej podstawie umieścić urządzenia wykazane w toku przeprowadzonych oględzin, ponieważ jest to proces czasochłonny i wymaga analizy stanu faktycznego i prawnego.

W trakcie kontroli zidentyfikowano jednostki, które nie miały wiedzy czy, a jeśli tak, to jakie urządzenia infrastruktury technicznej, niezwiązane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego znajdowały się w pasie drogowym przejętych starodroży.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy w Suchedniowie nie dysponowano żadnymi informacjami o infrastrukturze technicznej, niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, umieszczonej w pasie drogowym starodroża przed jego przejęciem. Urząd nie dysponował aktami 81 spraw prowadzonych w latach 2008–2011 przez Wydział ds. Uzgodnień GDDKiA, które otrzymał z pismem z dnia 26 kwietnia 2011 r.

W gminie Krzepice nie ustalono rodzaju i liczby znajdujących się w pasie drogowym starodroża urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Burmistrz wyjaśnił, że GDDKiA nie przekazała gminie żadnej dokumentacji związanej z zajmowaniem pasa drogowego.

5.1.6. Realizacja obowiązków sprawozdawczych oraz okresowe pomiary ruchu

Pomiary ruchu drogowego

Do obowiązków zarządcy drogi należy, zgodnie z art. 20 pkt 15 *ustawy o drogach*, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego. Przepisy ustawy o drogach nie precyzują natomiast częstotliwości dokonywania pomiarów⁴⁹. Spośród objętych kontrolą zarządców dróg, jedynie ośmiu przeprowadziło pomiary ruchu drogowego na przejętych starodrogach⁵⁰. Przy czym pomiary dokonane przez Urząd Gminy w Łącznej oraz Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie przeprowadzono w związku z wprowadzeniem ograniczenia ruchu pojazdów o masie powyżej 12 ton, a pomiary prowadzone na odcinkach będących w zarządzie ZDP w Skarżysku-Kamiennej wynikały z obowiązku określenia ruchu na przejazdach kolejowych znajdujących się w ciągu przejętych starodroży.

Informacje statystyczne o sieci dróg publicznych

Większość zarządców dróg (92,3%) wywiązywała się z obowiązku przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad rocznych informacji o sieci dróg publicznych, nałożonego *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach*⁵¹. Informacje te były sporządzane na formularzach, wg wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia i przekazywane w obowiązującym terminie, tj. do końca I kwartału, wg stanu na 31 grudnia roku poprzedniego⁵².

Pięć skontrolowanych jednostek przekazało nierzetelne informacje GDDKiA, ponieważ nie zawierały danych o przejętych odcinkach starodroży⁵³.

Przykład

Informacje za lata 2014–2015 zostały przekazane przez Urząd Gminy w Lubochni do GDDKiA, natomiast wykazana w nich sieć dróg publicznych nie uwzględniała starodroża. Dodatkowo nieprzekazano przedmiotowej informacji za 2016 r.

W wyjaśnieniach Wójt wskazał, że informacja za rok 2016 nie została przekazana do GDDKiA, z uwagi na szeroki zakres zadań na stanowisku ds. gospodarki komunalnej i dróg oraz duże obciążenie innymi pilnymi zadaniami Pracownik przeoczył obowiązek sporządzenia i przekazania tej informacji.

⁴⁹ Z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji wynika, że zarządcy dróg zobowiązani są do przekazywania Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad informacji dla celów statystycznych, poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych. Formularz danych o sieci dróg posiada adnotację, że dane w kolumnach 24–25 (średnia wielkość ruchu na drogach) nie są obligatoryjne dla zarządców dróg powiatowych i gminnych.

⁵⁰ Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe w Legnicy, Urząd Gminy Suchy Las, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej.

⁵¹ Dz. U. Nr 67, poz. 583.

⁵² Informacji nie przekazywały dwie jednostki (Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Milówka). Formularza za rok 2016 nie przekazał Urząd Gminy w Lubochni.

⁵³ Urząd Miejski w Jędrzejowie, PZD w Żywcu, Urząd Gminy Zambrów (ujęto starodroże w późniejszej informacji), Urząd Gminy Nieborów, Urząd Gminy Lubochnia.

5.1.7. Sytuacja majątkowa i finansowa jednostki w związku z przejęciem drogi

Jedynie w dwóch jednostkach z 26 skontrolowanych dokonano wyceny przejętych w zarząd gruntów, zajętych pod starodroże i obiektu budowlanego – w postaci drogi gminnej wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi oraz ujęto je w ewidencji księgowej⁵⁴.

Jako przyczyny takiego stanu najczęściej wskazywano nieprzekazanie przez poprzedniego zarządcę dokumentów potwierdzających wartość przekazanego majątku (drogi). W ocenie NIK, przytoczony argument nie stanowi wystarczającej przesłanki do nieujęcia w księgach rachunkowych wartości przekazanych dróg, gdyż jednostka takiej wyceny może dokonać we własnym zakresie.

Ponieważ nie dokonywano wyceny i nie wprowadzano do ewidencji środków trwałych, przejętych odcinków starodroży, będących obiektami budowlanymi oraz gruntów pod przejętymi drogami, księgi rachunkowe zdecydowanej większości kontrolowanych jednostek w obszarze ewidencji dróg prowadzone były z naruszeniem przepisów *ustawy o rachunkowości*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Art. 17 ust. 1 pkt 1 *ustawy o rachunkowości* stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 *ustawy o rachunkowości* wynika obowiązek rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, tj. w taki sposób, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 *ustawy o rachunkowości* aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Według art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a tej ustawy, środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki.

5.2. Bezpieczeństwo i organizacja ruchu na przejętych odcinkach dróg

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu stanowią podstawę do umieszczenia znaków drogowych na drodze. Odstąpienie od ich sporządzania może wpływać na niewłaściwe umiejscowienie znaków na drodze, a w konsekwencji zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Wykazywanie majątku jednostki w związku z przejęciem starodroży

⁵⁴ Gmina Suchy Las oraz Urząd Gminy Nieborów. Przy czym w Urzędzie Gminy Nieborów kwestie te zostały uregulowane w trakcie kontroli.

Nieprawidłowości dotyczące umieszczenia i utrzymania znaków drogowych, które mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, stwierdzono w większości (73%) jednostek objętych kontrolą⁵⁵. Dotyczyły one głównie umieszczenia znaków drogowych niezgodnych z wymogami *rozporządzenia w sprawie znaków*, niezgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, a także umiejscowienia znaków na niewłaściwej wysokości, co mogło ograniczać uczestnikom ruchu drogowego widoczność oznakowania.

5.2.1. Organizacja ruchu drogowego

Organizacja ruchu na przejętych starodrożach

Zgodnie z § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Wraz z przekazaną przez dotychczasowego zarządcę dokumentacją powinien zostać przekazany również zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu. Brak takiego projektu utrudnia rzetelne wykonywanie obowiązków dotyczących utrzymania znaków i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Zatwierdzone projekty organizacji ruchu obejmujące wszystkie zarządzane odcinki dróg miało 14 spośród 26 jednostek objętych kontrolą⁵⁶.

Oznakowanie pionowe i poziome oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – widoczne, sprawne i umieszczone zgodnie z przepisami oraz projektem stałej organizacji ruchu (jeśli go opracowano) – stanowią kluczowy element zapewniający bezpieczeństwo uczestników ruchu na danej drodze.

5.2.2. Oznakowanie dróg

W trakcie oględzin przejętych odcinków starodroży u 19 zarządców z 26 skontrolowanych, stwierdzono występowanie zniszczonych znaków drogowych bądź znaków niezgodnych z wymogami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie znaków* (znaki wyblakłe) oraz znaczne ograniczenie widoczności oznakowania pionowego i poziomego⁵⁷. Na odcinkach

⁵⁵ Urząd Gminy Zambrów, Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Gminy w Zagnańsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Zarząd Dróg Powiatowych w Opcznie, Urząd Gminy Lubochnia, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu.

⁵⁶ Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Zarząd Dróg Powiatowych w Opcznie, Urząd Gminy Nieborów, Urząd Gminy Lubochnia, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe w Legnicy.

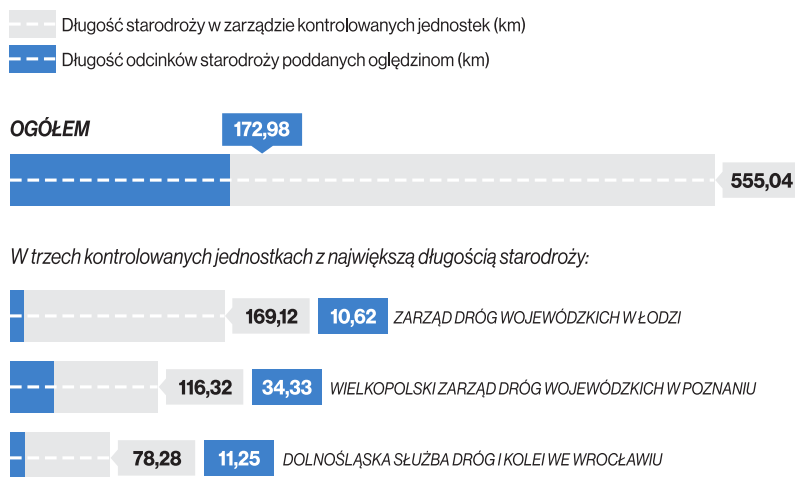
⁵⁷ Urząd Gminy Zambrów, Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Gminy w Zagnańsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi, Zarząd Dróg Powiatowych w Opcznie, Urząd Gminy Lubochnia, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dróg zarządzanych przez 10 jednostek stwierdzono brak znaków, które przewidywał projekt organizacji ruchu⁵⁸, a w przypadku ośmiu jednostek, umieszczenie znaków niewynikających z projektów organizacji ruchu⁵⁹.

Infografika nr 6

Długość starodroży poddanych oględzinom



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zdjęcie nr 1

Starodroże na terenie gminy Zagnańsk – zniszczony znak C-9 (Nakaz jazdy z prawej strony znaku)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

⁵⁸ Urząd Gminy Zambrów, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Lubochnia.

⁵⁹ Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, Urząd Miejski w Krzepicach, Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Urząd Miasta Zambrów, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 2

Starodroże na terenie gminy Zagnańsk – zasłonięty przez gałęzie znak D-6, z tabliczką T-27 (Przejście dla pieszych szczególnie uczęszczane przez dzieci)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Starodroże na terenie gminy Zagnańsk – wyblakły znak B-20 (stop)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Na sześciu odcinkach starodroży stwierdzono, że znaki drogowe umieszczono na wysokości niezgodnej z wymogami *rozporządzenia w sprawie znaków* (zbyt nisko lub zbyt wysoko)⁶⁰. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia

⁶⁰ Urząd Gminy Łączna, Urząd Gminy Milówka, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzenia, pionowe znaki drogowe poza obszarami zabudowanymi umieszcza się na wysokości co najmniej 2,00 m lub 1,50 m (w przypadku umieszczenia kilku znaków na jednej konstrukcji wsporczej). W terenie zabudowanym, w przypadku umieszczenia znaku na chodniku, minimalna wysokość powinna wynosić 2,00 m lub 2,20 m. Zbyt niskie lub zbyt wysokie usytuowanie znaków drogowych pogarsza ich widoczność dla kierujących pojazdami i negatywnie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zdjęcie nr 4

Droga wojewódzka nr 194 – zbyt nisko ustawiony znak B-20 (stop)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, w ramach zarządzania ruchem drogowym sporządzane są i zatwierdzane projekty organizacji ruchu. W myśl § 3 ust. 1 pkt 3 i 4 tego rozporządzenia, organ zarządzający ruchem zatwierdza organizację ruchu i przekazuje do realizacji. W opinii NIK, pomimo braku obowiązku posiadania zatwierdzonych projektów organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg, zarządzający powinni takie opracować i wystąpić o ich zatwierdzenie. Pozwoli to, w sytuacji wprowadzenia lub zmieniania organizacji ruchu na drogach, na wyeliminowanie przypadków umieszczania znaków drogowych z pominięciem weryfikacji ich ulokowania przez organ zarządzający ruchem i opiniowania przez Policję (drogi powiatowe).

5.2.3. Stan techniczny dróg

W ramach oględzin 45 odcinków starodroży, przeprowadzonych w trakcie kontroli 26 zarządców, dokonano oceny ich stanu technicznego przy zastosowaniu klasyfikacji stanu nawierzchni dróg przyjętej przez zarządcę dróg krajowych (GDDKiA). Ustalono, że nawierzchnia:

- 18 odcinków była w stanie dobrym (klasa A) – nawierzchnie nowe lub przebudowane;
- 21 odcinków – była w stanie zadowalającym (klasa B) – nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sześciu odcinków⁶¹ – była w stanie niezadawalającym (klasa C) – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych.

Zdjęcie nr 5

Miejscowość Laliki – ubytki nawierzchni bitumicznej na byłej drodze krajowej nr 69, położonej na terenie gminy Rajcza – od granicy gminy Milówka do granicy państwa w miejscowości Zwardoń



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6

Spękania nawierzchni na drodze wojewódzkiej nr 194



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

⁶¹ Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Gminy Milówka, Urząd Gminy Lubochnia, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie oględzin trzech odcinków starodroży ujawniono występowanie uszkodzonego obiektu i urządzeń⁶², których stan mógł zagrażać życiu lub zdrowiu użytkowników starodroży.

Przykłady

Na terenie gminy Zagnańsk, w bezpośrednim sąsiedztwie starodroża, w miejscu uczęszczanym przez ludzi znajdował się słup z niezabezpieczoną skrzynką telekomunikacyjną, z której wystawały przewody elektryczne. Urząd przekazał firmie Orange Polska S.A. informacje, o zagrożeniu. Skrzynka została zabezpieczona.

Stan mostu, kładki (przez rzekę Łosienicę) oraz schodów znajdujących się za mostem po prawej stronie jezdni, w kierunku Skarżyska-Kamiennej stanowił zagrożenie dla zdrowia i życia użytkowników.

Następnego dnia burmistrz Suchedniowa poinformował, że zostało zamknięte dojście górne (od strony chodnika) do uszkodzonych schodów, a w najbliższym czasie zostanie zlecone wykonanie zalecanej ekspertyzy obiektu.

O tej sytuacji poinformowano również Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Skarżysku-Kamiennej który wyznaczył na dzień 2 lutego 2018 r. kontrolę mostu i kładki. W dniu 6 lutego 2018 r. PINB wszczął postępowanie administracyjne w sprawie stanu technicznego mostu wraz z kładką przez rzekę Łosienicę.

W trakcie oględzin starodroża w gminie Łączna zidentyfikowano, w sąsiedztwie Szkoły Podstawowej w Goździe – przy przejściu dla pieszych z wysepką – znak pionowy C-9 z wystającymi i niezabezpieczonymi w żaden sposób przewodami elektrycznymi. Wójt poinformował, że pozostałe po zniszczonym znaku przewody elektryczne zostały zabezpieczone i w chwili obecnej nie ma już żadnego niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu pieszego i kołowego.

Zdjęcie nr 7

Gmina Zagnańsk – skrzynka telekomunikacyjna umieszczona przy starodrożu



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

⁶² Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 8

Gmina Łączna – znak pionowy C-9 (nakaz jazdy z prawej strony znaku) z wystającymi i niezabezpieczonymi w żaden sposób przewodami elektrycznymi



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 9

Gmina Suchedniów – schody przy moście przez rzekę Łosienicę w ciągu starodroża



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

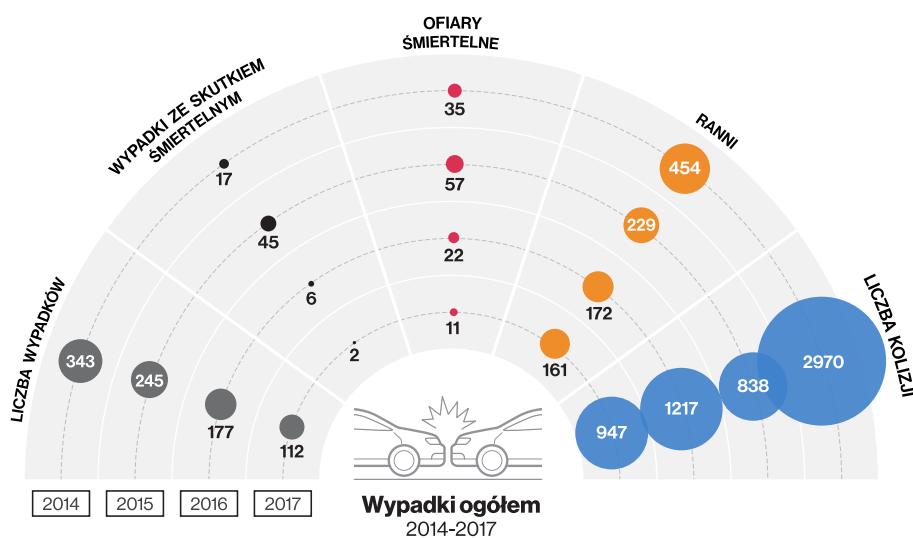
5.2.4. Wypadki i kolizje

Na wszystkich objętych kontrolą odcinkach starodroży nastąpiło zmniejszenie liczby wypadków i kolizji w porównaniu do okresu, w którym odcinki te posiadały kategorię drogi krajowej. Było to wynikiem zmniejszenia natężenia ruchu jaki nastąpił w związku ze zmianą kategorii drogi. W większości skontrolowanych jednostek nie było informacji o liczbie wypadków/kolizji na starodroży i w związku z tym nie było analiz, które mogły pozwolić na wprowadzenie zmian w organizacji ruchu, poprawiających bezpieczeństwo.

Zmniejszenie liczby wypadków i kolizji na przejętych odcinkach dróg

Infografika nr 7

Bezpieczeństwo na przejętych odcinkach autostrady



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2.5. Przestrzeganie przepisów dotyczących oznakowania w trakcie robót budowlanych

Objęte kontrolą jednostki prawidłowo wywiązywały się z obowiązków dotyczących koordynacji robót prowadzonych w pasie drogowym starodroży. Prowadzone roboty były wykonywane i zabezpieczane zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, także zgodnie z projektem organizacji ruchu, zatwierdzonym na czas robót.

Oznakowanie robót budowlanych prowadzonych na starodrożach

5.2.6. Kontrole organizacji ruchu na starodrożach

Według § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, organ zarządzający ruchem przeprowadza, co najmniej raz na sześć 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 drogi, wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, naprawy wadliwie działających

Okresowe kontrole organizacji ruchu prowadzone przez organ zarządzający ruchem

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

urządzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej, oraz umieszczenia znaków drogowych i urządzeń w miejscach zgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu (§ 12 ust. 6 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*).

W dziewięciu spośród 26 skontrolowanych jednostek⁶³, organ zarządzający ruchem (starosta dla dróg powiatowych, marszałek dla dróg wojewódzkich), nie przeprowadzał kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*.

Zwraca uwagę również fakt, że kontrolą prowadzoną przez organ zarządzający ruchem objęte były tylko te drogi, dla których opracowano i zatwierdzono projekt stałej organizacji ruchu.

Przykład

Jak wyjaśnił starosta żywiecki: *Wydział Komunikacji Starostwa Powiatowego wykonując zadania organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych powiatu, prowadzi kontrolę oznakowania zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, na podstawie wykazów dróg publicznych (powiatowych i gminnych) uzyskanych od zarządców dróg powiatu żywieckiego. W przypadku zastrzeżeń i uwag co do oznakowania dróg publicznych, na których ruchem zarządza starosta żywiecki, każdorazowo wyniki z tych objazdów kierowane były do odpowiedniego zarządcy drogi. Ostatnią aktualizację wykazu dróg publicznych uzyskano po zapytaniu skierowanym do gmin dokonanym po kontroli wojewody w 2013 r. Kontrole oznakowania przeprowadzane były na podstawie uzyskanych odpowiedzi. Gminy Milówka i Rajcza nie przedstawiły wykazów dróg publicznych, posiadających zatwierdzoną organizację ruchu. W związku z powyższym przedmiotowe odcinki dróg nie były kontrolowane.*

5.2.7. Wnioski i skargi dotyczące poprawy lub zmiany oznakowania i organizacji ruchu na starodrożu

Do zarządców dróg wpływały wnioski oraz skargi, dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania drogi i organizacji ruchu oraz niewłaściwego stanu drogi. Zgłaszała je głównie Policja i mieszkańcy. Wnioski i skargi były rozpatrywane rzetelnie i terminowo, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶⁴ i *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*⁶⁵.

Wnioski Policji

Właściwe jednostki Policji zgłosiły wnioski dotyczące poprawy lub zmiany stanu oznakowania na przejętych odcinkach starodroży w przypadku 11 objętych kontrolą zarządców. Dwie skontrolowane jednostki⁶⁶ nie zrealizowały w pełni otrzymanych wniosków.

⁶³ Urząd Gminy w Zagnańsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Urząd Gminy Suchy Las, Urząd Gminy Lubochnia, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁶⁶ Urząd Gminy w Łącznej, Urząd Miejski w Jędrzejowie.

Przykład

Wniosek, który wpłynął do Urzędu Gminy w Łącznej dotyczył nie działających tablic prowadzących w miejscowości Występa. Z wyjaśnień wynika, że wniosek nie został zrealizowany z uwagi na duży koszt naprawy. Według kontrolowanej jednostki, znaki te pokryte są folią odbłaskową, więc i tak spełniają swoją funkcję ostrzegawczą. Znaki aktywne, które nie nadają znaków świetlnych zostaną wymienione na nieaktywne, które spełniać będą wymagania *rozporządzenia w sprawie znaków*. Znaki aktywne montowane były na omawianym odcinku przez poprzedniego zarządcę, który miał o wiele większe środki finansowe na utrzymanie dróg, obecnie droga jest drogą gminną, natężenie ruchu jest mniejsze, wprowadzono znaczne ograniczenie prędkości i zdaniem zarządcy montaż zastępczych znaków nieaktywnych jest wystarczający.

5.3. Nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi zarządzającymi drogami

Nadzór nad realizacją zadań dotyczących utrzymania i organizacji ruchu na drogach, w tym na przejętych odcinkach starodroży, należał w skontrolowanych urzędach miast i gmin do wójta, burmistrza lub prezydenta. W starostwach powiatowych nadzór ten był wykonywany przez starostę, członka zarządu lub osobę upoważnioną. W powiatowych i wojewódzkich zarządach dróg nadzór sprawował dyrektor lub jego zastępca. Dodatkowo w powiatowych i wojewódzkich zarządach dróg nadzór nad działalnością jednostki sprawował właściwy starosta lub marszałek.

W okresie objętym kontrolą, sprawy związane z organizacją ruchu i utrzymaniem starodroży nie były kontrolowane przez komórki kontroli wewnętrznej ani audytu właściwych jednostek samorządu.

W 17 skontrolowanych jednostkach nie zapewniono w pełni skutecznej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania starodrożami⁶⁷. Świadczyły o tym stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*⁶⁸, wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie oraz wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania. Zgodnie z § 3 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem wojewoda*:

- 1) dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie:
 - a) zgodności z obowiązującymi przepisami,
 - b) bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 2) rozstrzyga w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

Nadzór nad realizacją zadań dotyczących utrzymania i organizacji ruchu na przejętych odcinkach starodroży

Działania organu nadzorującego zarządzanie ruchem na drogach

⁶⁷ Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Urząd Gminy Zambrów, Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu, Urząd Gminy Milówka, Urząd Miejski w Krzepicach, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej, Urząd Gminy w Zagnańsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach, Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie, Urząd Gminy Łączna, Urząd Miejski w Jędrzejowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie, Urząd Gminy Lubochnia, Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu, Urząd Miejski Gminy Rawicz, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, zwrócono się do 16 wojewodów o przekazanie informacji dotyczących sposobu sprawowania nadzoru, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym nad zarządzaniem ruchem na byłych drogach krajowych przekazanych w zarząd jst po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad.

Z przekazanych przez wojewodów informacji wynika, że większość z nich nie dokonywała oceny organizacji ruchu, dotyczącej zgodności z obowiązującymi przepisami i bezpieczeństwem ruchu drogowego na tych drogach. W informacjach podnoszono, że nie wpłynęły do nich wnioski ani uwagi stanowiące podstawę do przeprowadzenia takiej oceny. Podkreślano, że drogi te nie były w kręgu zainteresowania służb wojewódzkich, bowiem nie wpisywały się w przyjęte kryteria doboru miejsc poddawanych takiej ocenie. W jednym przypadku (województwo śląskie) wskazano, że w trakcie innej kontroli ujawniono odcinki dróg przekazane jst po wybudowaniu drogi ekspresowej. Oględziny tych odcinków dróg i zakres analizy organizacji ruchu nie budził jednak zastrzeżeń organu nadzoru.

Większość wojewodów nie zidentyfikowała problemów i trudności związanych z organizacją ruchu i zarządzaniem na drogach przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad. Tłumaczono to brakiem sygnałów w tym zakresie. Niektórzy, posiłkując się głównie uwagami samorządów lokalnych, zwrócili uwagę na następujące utrudnienia:

- nieuregulowanie kwestii własnościowych przejętych dróg przez pierwotnego zarządcę, tj. GDDKiA;
- brak lub przekazanie nieaktualnej dokumentacji zawierającej m.in. opracowane projekty stałej organizacji ruchu i ewidencję dróg wraz z wynikami obowiązkowych przeglądów;
- zwiększone koszty utrzymania drogi i drogowych obiektów inżynierskich (np. mosty) związane z oznakowaniem pionowym i poziomym, sygnalizacją świetlną, zimowym utrzymaniem, remontami częściowymi;
- obowiązek opracowania nowej organizacji ruchu, która często wiąże się z długotrwałą procedurą uzyskania opinii i uzgodnień oraz poniesieniem dużych kosztów bądź wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu, które po zmianie zarządcy nie mają zastosowania do danej kategorii drogi;
- wydawanie decyzji lokalizacyjnych dla zjazdów i urządzeń niezwiązanych z potrzebami drogi, po zmianie zarządcy drogi, które mogły mieć wpływ na zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i stanu technicznego dróg zaliczonych do dróg wojewódzkich;
- wykorzystywanie, do czasu zmiany organizacji ruchu, odcinka starej drogi krajowej generujące duże natężenie ruchu (szczególnie samochodów ciężarowych);
- zmiany „kilometrażowania”, a także oznakowania kierunkowego po nadaniu takiemu odcinkowi, byłej już drogi krajowej, numeru trzycyfrowego (w przypadku, gdy nie oddawano takiego odcinka drogi kolejnemu zarządcy).

Niektórzy wojewodowie podkreślali, że pismo NIK stało się sposobnością do zaplanowania i zainicjowania kontroli zarządzania ruchem na starodrogach.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Ocena działań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w celu zapewnienia właściwej organizacji ruchu i utrzymania przejętych dróg.

Cel główny kontroli

Ocena działań podejmowanych przez zarządców w celu właściwego utrzymania przejętych dróg.

Cele szczegółowe

Ocena działań zarządców podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym na przejętych odcinkach dróg.

Ocena czy nadzór nad jednostkami i komórkami organizacyjnymi powołanymi do zarządzania drogami sprawowany był właściwie.

Kontrolą zostało objętych 11 urzędów gmin, dwa starostwa powiatowe, sześć powiatowych zarządów dróg oraz pięć wojewódzkich zarządów dróg, które zarządzają drogami przejętymi po wybudowaniu nowych dróg krajowych na terenach województw podlaskiego, świętokrzyskiego, śląskiego, łódzkiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego.

Zakres podmiotowy

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK* pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*).

Kryteria kontroli

Kontrolą zostały objęte lata 2014–2017. W uzasadnionych przypadkach, badaniami kontrolnymi objęto zdarzenia wcześniejsze, które miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

Okres objęty kontrolą

Przygotowanie kontroli poprzedziło pozyskanie od dyrektorów wojewódzkich oddziałów GDDKiA, marszałków województw oraz jednostek samorządu terytorialnego pełniących funkcję zarządców starodroży informacji o liczbie i długości odcinków starodroży będących w zarządzie.

Działania na podstawie art. 29 *ustawy o NIK*

Do przygotowania informacji o wynikach niniejszej kontroli wykorzystano informacje otrzymane od Dyrektora GDDKiA odnośnie długości przekazanych odcinków starodroży w podziale na województwa oraz od 16 wojewodów dotyczących sposobu sprawowania nadzoru nad organizacją ruchu na starodrożach.

Przeprowadzenie kontroli poprzedziła kontrola rozpoznawcza, którą Delegatura NIK w Kielcach objęła dwóch zarządców dróg z terenu województwa świętokrzyskiego⁶⁹, w okresie od 7 sierpnia 2017 r. do 13 grudnia 2017 r. Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 12 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: wystąpienia z wnioskiem o nadanie numeru drogi, przeprowadzenia kontroli starodroża, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a *ustawy Prawo budowlane*, dokonania wyceny drogi jako obiektu budowlanego oraz ujęcia go w ewidencji księgowej, podjęcia działań w celu ujawnienia w księdze wieczystej i ewidencji gruntów i budynków prawa własności odnośnie działek gruntu zajętych pod przejęte starodroża, podjęcia działań w celu uzupełnienia braków w oznakowaniu pionowym i poziomym na przejętych drogach oraz zapewnienia jego pełnej widoczności.

Pozostałe informacje

⁶⁹ Kontrolę R/17/007 – *Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu dróg ekspresowych lub autostrad* przeprowadzono w Urzędzie Gminy w Zagnańsku oraz w Powiatowym Zarządzie Dróg w Kielcach.

ZAŁĄCZNIKI

Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali sześć wniosków, natomiast sześć znajdowało się w trakcie realizacji.

Kontrolę P/17/075 przeprowadzono w okresie od 27 listopada 2017 r. do 9 marca 2018 r. (za wyjątkiem Delegatury we Wrocławiu, przedłużenie do 9 kwietnia 2018 r.) w 24 jednostkach zarządzających starodrożami z terenu sześciu województw (dolnośląskiego, łódzkiego, podlaskiego, wielkopolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego). Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 140 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim: prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego starodroży, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 *ustawy – Prawo budowlane* oraz kontroli określonych w art. 20 pkt 10 *ustawy o drogach*, dostosowania oznakowania pionowego do wymogów określonych w *rozporządzeniu w sprawie znaków*, uzupełnienia braków w oznakowaniu pionowym i poziomym, zapewnienia jego pełnej widoczności, dokonania wyceny działek gruntu zajętych pod odcinki starodroży oraz przejętych dróg jako obiektu budowlanego i ujęcia ich w ewidencji księgowej, ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych prawa własności odnośnie gruntów pod przejętymi starodrożami, rzetelnego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali 36 wniosków, 47 znajdowało się w trakcie realizacji. Nie zostało zrealizowanych jeszcze 57 wniosków pokontrolnych.

Zawiadomienia do właściwych organów

W związku z naruszeniem przepisów *ustawy Prawo budowlane* dotyczącym niepoddawania dróg okresowym kontrolom oraz *ustawy o rachunkowości*, poprzez nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, skierowane zostaną zawiadomienia do organów ścigania w sprawie popełnienia przestępstw lub wykroczeń.

Finansowe rezultaty kontroli

W kontroli P/17/075 ujawniono finansowe rezultaty kontroli w wysokości 2617 tys. zł w kategorii *Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości*. Jednocześnie w kontroli rozpoznaczej R/17/007 ujawniono finansowe rezultaty kontroli w tej samej kategorii w kwocie 4161 tys. zł.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku	Józef Władysław Sulima	O
2.		Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie	Daniel Hiero	O
3.		Urząd Miasta Zambrów	Kazimierz Jan Dąbrowski	O
4.		Urząd Gminy Zambrów	Jarosław Kos	O
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach	Zbigniew Tabor	O
6.		Powiatowy Zarząd Dróg w Żywcu	Tomasz Kotajny	N
7.		Urząd Gminy Milówka	Robert Piętka	N
8.		Urząd Miejski w Krzepicach	Krystian Kotynia	N
9.	Delegatura NIK w Kielcach	Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej	Marek Czyż	O
10.		Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie	Cezary Błach	N
11.		Urząd Gminy Łączna	Romuald Kowaliński	N
12.		Urząd Miejski w Jędrzejowie	Marcin Piszczek	N
13.		Urząd Gminy w Zagnańsku ⁷⁰	Szczepan Skorupski	N
14.		Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach ⁷¹	Paweł Gratka Zbigniew Wróbel	O

⁷⁰ Kontrola rozpoznawcza R/17/007.

⁷¹ Kontrola rozpoznawcza R/17/007.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
15.	Delegatura NIK w Łodzi	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	Sławomir Niżnikowski (p.o. dyrektora) Miroslaw Szychowski	O
16.		Zarząd Dróg Powiatowych w Opocznie	Andrzej Reszel	O
17.		Urząd Gminy Nieborów	Andrzej Werle	O
18.		Urząd Gminy Lubochnia	Tadeusz Adam Józwik	N
19.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu	Paweł Katarzyński	O
20.		Powiatowy Zarząd Dróg w Rawiczu	Henryk Lipowczyk	O
21.		Urząd Miejski Gminy Rawicz	Grzegorz Kubik	O
22.		Urząd Gminy Suchy Las	Grzegorz Wojtera	O
23.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Leszek Loch	O
24.		Starostwo Powiatowe we Wrocławiu	Roman Potocki	O
25.		Starostwo Powiatowe w Legnicy	Janina Mazur	O
26.		Zarząd Dróg Powiatowych w Oleśnicy	Marzena Graczyk	O

* P – ocena pozytywna, N – ocena negatywna, PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, O – ocena opisowa.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Podstawowe regulacje prawne związane z tematem kontroli określone zostały w *ustawie o drogach*, *ustawie Prawo o ruchu drogowym* oraz w przepisach wykonawczych do tych ustaw.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie (art. 2 ust. 1 *ustawy o drogach*):

- 1) drogi krajowe,
- 2) drogi wojewódzkie,
- 3) drogi powiatowe,
- 4) drogi gminne.

Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne własność odpowiednio samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ust. 2). Drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg, są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1). Oznakowanie połączeń dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz utrzymanie urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanych z funkcjonowaniem tych połączeń, należy do zarządcy drogi publicznej (art. 8 ust. 4).

Kategorie dróg

Tabela nr 1

Właściciele i odpowiedzialni za organizację zarządzania na drogach publicznych i zarządzanie ruchem na tych drogach

Kategoria drogi	Zarządca drogi	Zarządca ruchu	Własność drogi
Gminna	wójt (burmistrz, prezydent miasta)*	Starosta**	samorząd gminy
Powiatowa	zarząd powiatu*	Starosta**	samorząd powiatu
Wojewódzka	zarząd województwa*	Marszałek Województwa**	samorząd województwa
Krajowa	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad*	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad**	Skarb Państwa

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

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o drogach i ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Do dróg krajowych zalicza się (art. 5 ust. 1 *ustawy o drogach*):

- 1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
- 2) drogi międzynarodowe;
- 3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- 4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów);

Drogi krajowe

- 5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych;
- 6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich.

Drogi do kategorii dróg krajowych zalicza w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast (art. 5 ust. 2 *ustawy o drogach*).

Drogi wojewódzkie Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 *ustawy o drogach*, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa (art. 6 ust. 1 *ustawy o drogach*). Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej. Ustalenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zasięgnięciu opinii zarządów powiatów i zarządów związków metropolitalnych, na obszarze których przebiega droga, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast (art. 6 ust. 2 i 3 *ustawy o drogach*).

Drogi powiatowe Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, *ustawy o drogach* stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą (art. 6a ust. 1 *ustawy o drogach*).

Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga (art. 6a ust. 2 i 3 *ustawy o drogach*).

Drogi gminne Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (art. 7 ust. 1 *ustawy o drogach*).

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 2 i 3 *ustawy o drogach*).

Zmiana kategorii dróg Zgodnie z art. 10 *ustawy o drogach* organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1). Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (ust. 3).

Odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej (ust. 5). Art. 10 ust. 5 przed jego zmianą – od 9 lipca 2015 r. – wprowadzoną *ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych* przewidywał, że odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi gminnej.

Nowelizacja z 2013 r. uregulowała kwestie proporcjonalnego przekazywania odcinków dróg pomiędzy poszczególnymi stopniami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 5a–5f).

Nowelizacja ustawy
o drogach z 2013 r.

Sejmik województwa może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej, o którym mowa w ust. 5. Ten odcinek drogi wojewódzkiej zostaje zaliczony do kategorii drogi powiatowej (ust. 5a).

Zarząd województwa informuje zarząd powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5a, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (ust. 5b).

Rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej (ust. 5c).

Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem (ust. 5d).

Zgodnie z art. 2 *ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach* rada gminy, w terminie 90 dni od dnia wejścia jej w życie (9 lipca 2015 r.), mogła, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony do kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach w brzmieniu dotychczasowym. Odcinek drogi zostawał zaliczany do kategorii drogi wojewódzkiej. Przepisy art. 10 ust. 5a–5d *ustawy o drogach* miały odpowiednie zastosowanie.

Samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 10 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*⁷², wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w obszarze transportu zbiorowego i dróg publicznych. Organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa jest sejmik województwa (art. 16 ust. 1), a wykonawczym zarząd województwa (art. 31 ust. 1), który wykonuje zadania przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1). Pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego organizuje i reprezentuje województwo na zewnątrz marszałek województwa (art. 43 ust. 1).

Zadania samorządów
w obszarze dróg

⁷² Dz. U. z 2017 r. poz. 2096, ze zm.

Powiat, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*⁷³, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z lokalnymi jst, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się jego terytorium (art. 5 ust. 2). Organem stanowiącym i kontrolnym jest rada powiatu (art. 9 ust. 1), a organem wykonawczym zarząd powiatu (art. 26 ust. 1). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami i reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1).

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁷⁴, należą m.in. sprawy: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Gmina w celu wykonywania zadań własnych może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1) lub realizować je w drodze współdziałania z innymi jst (art. 10 ust. 1). W gminie organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), natomiast wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31) wykonując zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1).

Zarządzanie drogami

Problematykę zarządzania drogami publicznymi uregulowano w *ustawie o drogach*. Zgodnie z art. 19 ust. 2 tej *ustawy* zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dróg wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe (art. 19 ust. 4). Zarządca drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez organ stanowiący (art. 21 ust. 1). Zarządca może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 21 ust. 1a). Zadania zarządcy drogi określa art. 20 *ustawy*. Należą do nich m.in.:

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2);
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (pkt 4), realizacja zadań dotyczących inżynierii ruchu (pkt 5), wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11), a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (pkt 16);

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1868, ze zm.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.

- prowadzenie ewidencji dróg obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom (pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich GDDKiA (pkt 9a);
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10);
- koordynacja robót w pasie drogowym (pkt 7), badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a), wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (pkt 8);
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego (pkt 15);
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników (pkt 12).

W przypadkach skrzyżowań dróg różnej kategorii, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona tych skrzyżowań, wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii (art. 25 ust. 1).

Art. 39 ust. 1 *ustawy o drogach* zabrania dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. Dotyczy to m.in.: samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkodzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo – zabezpieczających (pkt 4), umieszczania reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt 5 lit.a) oraz reklam poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów i miejsc obsługi podróży (pkt 5 lit.b), umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe (pkt 6).

Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg, zgodnie z art. 40 ust. 1 *ustawy o drogach*, wymaga zezwolenia zarządcy drogi wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Za zajęcie pasa zarządca drogi pobiera opłatę ustaloną w drodze decyzji administracyjnej (art. 40 ust. 3), natomiast za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu zarządcy drogi lub o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządcy drogi, zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty ustalonej zgodnie z ust. 4–6 (art. 40 ust. 12).

Zakres wniosku o zajęcie pasa drogowego, a także treść wydawanego przez zarządcę drogi zezwolenia reguluje *rozporządzenie w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego*.

Zieleń w pasie drogowym, zgodnie z przepisem § 52 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg* nie powinna zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi.

Zarządzanie ruchem na drogach

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i strefach ruchu) reguluje *ustawa Prawo o ruchu drogowym*. Ruchem drogowym zarządzają na drogach: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (art. 10 ust. 3), wojewódzkich – marszałek województwa (art. 10 ust. 4), powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5), na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania – podmiot zarządzający tymi drogami (art. 10 ust. 7). Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu. Na podstawie art. 10 ust. 6, ruchem na drogach publicznych położonych w tym miastach zarządza prezydent miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, którymi zarządza Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad). Zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad może powierzyć marszałkowi województwa (art. 10 ust. 8).

Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na pozostałych⁷⁵ drogach – wojewoda (art. 10 ust. 2).

Art. 45 ust. 1 *ustawy Prawo o ruchu drogowym* zabrania m.in. umieszczenia na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu (pkt 7), samowolnego umieszczenia lub włączania albo usuwania lub wyłączenia znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania (pkt 8) i samowolnego umieszczenia na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli (pkt 10).

Rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem

Szczegółowe warunki zarządzania ruchem drogowym określa *rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem*. Zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, działania dotyczące zarządzania ruchem na drodze, odpowiednio do kompetencji, realizują organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe, a w określonych wyjątkach również inne jednostki.

Do zadań organu zarządzającego ruchem należy (§ 3 ust. 1):

- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu (zasady ich składania, rozpatrywania i zatwierdzenia regulują przepisy § 6, 7 i 8);
- opracowywanie lub zlecenie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu;
- przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji (zasady określa § 9);
- prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu (zasady określa § 12 ust. 3 i 4);
- współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami i jednostkami.

⁷⁵ Wojewódzkich, powiatowych, gminnych, publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie, wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

Do zadań organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem (§ 3 ust. 2) należy m.in. dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna jednostka lub osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów (§ 4 ust. 3).

Projekty organizacji ruchu

Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach krajowych, wojewódzkich i powiatowych musi być wcześniej zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3).

Organ zarządzający ruchem, zatwierdzając projekt organizacji ruchu, określa termin w którym ta organizacja powinna zostać wprowadzona (§ 8 ust. 7). Zatwierdzoną organizację ruchu realizuje na własny koszt zarząd drogi (§ 11), poza wyjątkami dotyczącymi np. umieszczenia i utrzymania znaków informacyjnych oznaczających obiekty o charakterze usługowym, w których jest prowadzona działalność gospodarcza, umieszczanych na wniosek zainteresowanych przedsiębiorców (zadania te realizują przedsiębiorcy prowadzący tę działalność).

Stosownie do § 12 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na siedem dni przed dniem jej wprowadzenia. Jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3). Natomiast, jeżeli w terminie wyznaczonym, brak jest zawiadomienia o wprowadzeniu zatwierdzonej organizacji ruchu, organ informuje zarząd drogi o utracie jej ważności (§ 12 ust. 4).

Przepisy § 12 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem* stanowią, że organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na sześć 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 związku z wynikami tych kontroli, organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie drogi w szczególności: wymiany zniszczonych i uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu, naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji, umieszczenia

Ewidencja i numeracja dróg

znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji m.in. dróg publicznych, a także treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych tym drogom określa *rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg*. Ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty ewidencyjne (§ 9 ust. 1):

- 1) książkę drogi, której wzór określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg*;
- 2) dziennik objazdu dróg, którego wzór określa załącznik nr 2 do ww. *rozporządzenia*;
- 3) mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, sporządzaną z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do ww. *rozporządzenia*;
- 4) książki obiektów mostowych oraz tuneli, których wzory określa załącznik nr 4 do ww. *rozporządzenia*;

Książkę drogi zarządca drogi prowadzi oddzielnie dla każdego odcinka drogi (§ 10), a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg (§ 11).

Mapę techniczno-eksploatacyjną dróg sporządza się i prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg (poza gminnymi): w skali 1: 25 000 lub większej – dla dróg powiatowych oraz wszystkich kategorii dróg publicznych (bez gminnych) w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w skali 1: 100 000 – dla dróg wojewódzkich i krajowych, przy czym zarządcy dróg mają obowiązek przekazywania między sobą informacji niezbędnych do prowadzenia tych map (§ 12), zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji*.

Aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16), przy czym ewidencję można prowadzić w formie pisemnej jak i elektronicznej (§ 17 *rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji*).

Rejestry numerów nadanych drogom prowadzą: odrębnie dla dróg powiatowych i gminnych – zarządy województw, odrębnie dla dróg krajowych i wojewódzkich – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, przy czym rejestry te powinny zawierać numer drogi i przebieg drogi, a ich aktualizacja dokonywana jest na wniosek właściwego zarządcy drogi (§ 18 *rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji*).

Tryb sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o m.in. sieci dróg publicznych określa *rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji*. Sporządzanie informacji, odbywa się przez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych. Wzory formularzy określa załącznik do *rozporządzenia*.

Informacje o sieci dróg publicznych – oddzielnie w granicach miast oraz poza granicami administracyjnymi miast – raz w roku, w terminie do końca pierwszego kwartału, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, przekazują Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad: zarządcy dróg w granicach miast na prawach powiatu, inni zarządcy dróg

wojewódzkich, powiatowych i gminnych, koncesjonariusze autostrad płatnych oraz spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej (§ 2 *rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji*).

Szczegółowe warunki dotyczące oznakowania dróg oraz umieszczania tego oznakowania zostały określone w *rozporządzeniu w sprawie znaków*. Integralną część ww. *rozporządzenia* stanowią cztery załączniki określające szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych (zał. Nr 1), dla znaków drogowych poziomych (zał. Nr 2), dla sygnałów drogowych (zał. Nr 3) i dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (zał. Nr 4).

Oznakowanie
i urządzenia
bezpieczeństwa ruchu

Według punktu 1.1. załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków*, określone w nim zasady stosuje się do znaków drogowych pionowych umieszczanych na drogach twardych. W przypadku dróg gruntowych stosuje się znaki: kierunku i miejscowości oraz inne znaki w sytuacjach gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. na przejazdach kolejowych). Przepisy załącznika określają m.in., że:

- na drogach jednojezdniowych wojewódzkich i powiatowych stosuje się, poza określonymi wyjątkami, znaki drogowe średnie, a na drogach gminnych małe (pkt 1.2.1);
- dla zapewnienia widoczności znaku drogowego (pkt 1.2.2) należy stosować materiały odblaskowe, których typy przedstawiono w załączniku, w tablicy 1.2. Na odwrotnej stronie tarczy znaku i tabliczki muszą być umieszczone informacje identyfikujące producenta znaku, typ folii odblaskowej, miesiąc i rok produkcji znaku (pkt 1.2.2);
- 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. Słupki konstrukcji wsporczych winny mieć przekrój kołowy lub eliptyczny (pkt 1.5.2.);
- następny znak pionowy (pkt 1.5.2.) 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. Dopuszczalne sposoby umieszczania znaków ilustrują rysunki 1.5.1 – 1.5.4 załącznika nr 1,;
- tarcze znaków (pkt 1.5.2.) powinny być odchylone w poziomie od linii prostopadłej do osi jezdni. Odchylenie tarczy znaku winno wynosić 5 w kierunku jezdni. Jeśli znaki umieszczone są na łukach poziomych, odchylenie tarczy znaku jest zależne od wielkości promienia łuku oraz od jego kierunku (zasady odchylenia tarczy znaku pokazano na rys. 1.5.5. załącznika nr 1);

- znaki na drogach z poboczem należy umieszczać tak, aby odległość znaku od krawędzi korony drogi była nie mniejsza niż 0,5 m⁷⁶ (pkt 1.5.3 i rys. 1.5.6 lit.a). W przypadku gdy warunki terenowe nie pozwalają na umieszczenie znaku poza koroną drogi, na drogach z poboczem gruntowym znak należy umieścić w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi jezdni, a na drogach z poboczem twardym w odległości nie mniejszej niż 0,5 m od krawędzi tego pobocza. Znaki na ulicach umieszcza się w odległości 0,5–2,0 m od krawędzi jezdni (rysunek 1.5.6 lit.c);
- wysokość umieszczania znaków (pkt 1.5.3), tj. odległość dolnej ich krawędzi lub najniżej położonego ich punktu od poziomu jezdni, określa tabela 1.11 oraz rysunki nr 1.5.7 lit. a – l załącznika nr 1. Poza wyjątkami, określonymi przepisami, wysokość ta wynosić powinna min. 2,00 m.

Według załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie znaków*, wśród znaków pionowych wyróżnia się:

- znaki ostrzegawcze – (pkt 2) stosowane w celu uprzedzenia o miejscach na drodze, w których kierujący powinni zachować szczególną ostrożność ze względu na występujące lub mogące wystąpić niebezpieczeństwo. Potrzeba zastosowania tego znaku wynikać winna z analizy, obejmującej również przewidywanie, jakie miejsca mogą być niebezpieczne w wyniku zmieniających się warunków na drodze. Odległość znaku ostrzegawczego od miejsca niebezpiecznego wynosi od 150 do 300 metrów na drogach o dopuszczalnej prędkości przekraczającej 60 km/h oraz od 50 do 100 metrów na pozostałych drogach (pkt 2.1.2). W przypadku znaku A-7 (Ustąp pierwszeństwa przejazdu), umieszcza się go w odległości do 50 metrów od skrzyżowania na drogach, na których dopuszczalna prędkość pojazdów przekracza 60 km/h, oraz do 25 metrów od skrzyżowania na pozostałych drogach (pkt 2.2.8). W przypadku znaku A-30 (inne niebezpieczeństwo) stosuje się go w celu ostrzeżenia o zbliżaniu do niebezpiecznych miejsc innych niż te, o których uprzedzają znaki A-1 do A-29 i A-31 do A-34, zawsze łącznie z tabliczką wskazującą, za pomocą symbolu lub (oraz) napisu, rodzaj niebezpieczeństwa, o którym ostrzega znak (pkt 2.2.32). Stosowanie tego znaku bez tabliczek dopuszcza się wyjątkowo w sytuacjach awaryjnych;
- znaki zakazu (pkt 3) wyrażające ustalenia dotyczące organizacji ruchu, za pomocą których można m.in. zamknąć lub ograniczyć wjazd pojazdów oraz zabronić wykonywania określonych manewrów. Znaki te winny być umieszczane po wnikliwej analizie skutków jakie powodują dla uczestników ruchu. Znaki zakazu obowiązują począwszy od miejsca ich umieszczenia do najbliższego skrzyżowania, a jeżeli nie ma potrzeby utrzymywania zakazu na całej tej długości, wówczas należy zastosować znak uchylający zakaz. W przypadku znaku B-33 (ograniczenie prędkości) powinien on być umieszczony tylko w tych przypadkach (pkt 3.2.34.1 załącznika), gdy warunki drogowe, otoczenie drogi lub zastosowane oznakowanie ostrzegawcze i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą w niedostateczny sposób wskazywać kierującym na konieczność zmniejszenia prędkości. Znak ten winien być poprzedzo-

⁷⁶ Liczonej w poziomie do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku (a nie do słupka na którym jest znak mocowany).

- ny znakami ostrzegawczymi, podającymi przyczynę ograniczenia prędkości (np. niebezpieczny zakręt, śliska jezdnia, inne niebezpieczeństwo). Znak B-33 umieszcza się (pkt 3.2.34.2 załącznika), gdy działania techniczne dotyczące: poprawy geometrii drogi, stanu nawierzchni, oddzielenia ruchu pieszego od ruchu pojazdów itp. nie wpływają w dostateczny sposób na poprawę bezpieczeństwa;
- znaki nakazu (pkt 4) są stosowane m.in. w celu wskazania wymaganego sposobu jazdy w miejscu gdzie występuje konieczność zmiany kierunku jazdy, obowiązku korzystania przez określonych uczestników ruchu z przeznaczonej dla nich drogi, obowiązującej na drodze minimalnej prędkości i nakazanego kierunku jazdy dla pojazdów z materiałami niebezpiecznymi;
 - znaki informacyjne (pkt 5) mają na celu poinformowanie kierujących pojazdami o rodzaju drogi i sposobie korzystania oraz o obiektach znajdujących się przy drodze lub w jej pobliżu, przeznaczonych dla użytkowników dróg. Zgodnie z punktem 5.2.6.2 załącznika, wybór miejsca na drodze w celu wyznaczenia przejścia dla pieszych, należy dokonać po przeprowadzeniu analizy warunków drogowych i ruchowych oraz możliwości zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu, uwzględniając szereg określonych zasad. Dla oznaczenia miejsca przejść dla pieszych, szczególnie uczęszczanych przez dzieci, pod znakiem D-6 (przejście dla pieszych) lub D-6b (przejście dla pieszych i przejazd dla rowerzystów) umieszcza się tabliczkę T-27, w celu dodatkowego poinformowania i ostrzeżenia kierujących pojazdami o tym, że z przejścia w znacznym stopniu korzystają dzieci. Ustalając przejścia dla pieszych, w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść z obiektów, do których uczęszczają dzieci w wieku od siedmiu do 15 lat (podlegające oznakowaniu tabliczką T-27), należy przeprowadzić szczegółową analizę warunków lokalnych, gdyż przejścia nie mogą być wyznaczone w osi wyjścia ze szkoły;
 - znaki kierunku i miejscowości (pkt 6) stosuje się w celu wskazania uczestnikom ruchu kierunków dojazdu do miejscowości i innych miejsc lub obiektów, przebiegu dróg oraz ich numerów. Znaki te z zasady wymagają indywidualnego zaprojektowania, uwzględniającego zarówno liczbę wskazywanych kierunków, jak i podawanych informacji.

W przypadku znaków drogowych poziomych wymagania techniczne, ich rodzaje i zakres stosowania oraz wzory i konstrukcje określa załącznik nr 2 do *rozporządzenia w sprawie znaków*. Znakowanie poziome (pkt 1.2) ma na celu: zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu i innych osób znajdujących się na drodze, 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 (w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych) podlegają na całej długości drogi krajowe i wojewódzkie na odcinkach o szerokości jezdni 6 m i większej, a odcinki tych dróg o szerokości

jezdni mniejszej podlegają oznakowaniu tylko w zakresie linii krawędziowych (punkt 1.2). O odstępstwach w oznakowaniu poziomym dróg krajowych i wojewódzkich decyduje organ zarządzający ruchem. W przypadku dróg powiatowych i gminnych, przepisy załącznika nr 2 zalecają stosowanie oznakowania poziomego – jak dla dróg krajowych i wojewódzkich (pkt 1.2). Zakres tego oznakowania może być ograniczany do miejsc niebezpiecznych⁷⁷ przez organ zarządzający ruchem.

Stosownie do punktu 1.3 załącznika nr 2, oznakowanie poziome dróg powinno charakteryzować się m.in. dobrą widocznością w ciągu całej doby oraz w warunkach dużej wilgotności (np. podczas opadów deszczu), odpowiednią szorstkością, trwałością, odpornością na ścieranie i zabrudzenia. W przypadku czasowej zmiany organizacji ruchu stosować należy znaki poziome barwy żółtej (jeżeli na jezdni pozostaje oznakowanie stałe barwy białej), przy czym oznakowanie to winno być łatwo usuwalne, bez pozostawienia śladów lub niszczenia nawierzchni jezdni (pkt 1.3).

Według załącznika nr 3 do *rozporządzenia w sprawie znaków*, sygnalizatory świetlne są budowane lub modernizowane na podstawie projektu budowlano – wykonawczego organizacji ruchu i sygnalizacji. Organizacja ruchu obejmująca programy sygnalizacji świetlnej powinna być wprowadzana nie później niż 18 miesięcy od daty jej zatwierdzenia. Wszystkie jej zmiany obejmujące programy sygnalizacji świetlnej wymagają odrębnego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem (pkt 1.2). Dla sygnalizacji należy prowadzić dziennik jej eksploatacji (pkt 1.3).

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do *rozporządzenia w sprawie znaków*, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego⁷⁸ służą do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych (pkt 1). Umieszczane na drodze, muszą być dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie oraz posiadać wyraźne i trwałe oznakowania, podające nazwę lub znak towarowy i rok produkcji. Aby skutecznie chronić życie uczestników ruchu i osób pracujących na drodze m.in. na drogach wojewódzkich oraz na odcinkach dróg powiatowych, w obrębie łuków poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m, należy stosować słupki prowadzące (pkt 2.1). Na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych stosować należy tablice prowadzące w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy (pkt 2.3.1, 2.3.2.). Obiekty znajdujące się w skrajni drogowej i ulicznej powinny być wyraźnie oznaczane (pkt 4.1).

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Zalicza się do nich urządzenia: optyki ruchu (np. słupki prowadzące i krawędziowe, tablice kierujące, prowadzące i rozdzielające, słupki przeszkodowe), pikietażu (znaki hektometrowe i kilometrowe), zabezpieczenia ruchu pojazdów i pieszych (np. progi zwalniające i podrzutowe, ogrodzenia, lustra), informacji i ostrzegania kierujących (np. urządzenia bramowe z wyświetlaczem i znaki świetlne), zamykania dróg (rogatki), zabezpieczenia robót (np. zapory drogowe, pachołki, taśmy, tablice uchyłne, separatora, tablice ostrzegawcze, zamykające, kładki), nadzoru (tarcze, urządzenia sygnalizacyjne).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 *ustawy o drogach* w pasie drogowym zabrania się umieszczania m.in.:

- obiektów budowlanych, urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (pkt 1);
- reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (pkt 5 lit. a);
- reklam poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych (pkt 5 lit. b).

Wyjątek od tej generalnej zasady wprowadzono w ust. 3 ww. artykułu, który mówi o tym, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w ust. 7 lub w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c.

Właściwy zarządca drogi odmawia jednak wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam, jeżeli ich umieszczenie mogłoby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń, lub zmniejszenie jej trwałości, lub zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz w przypadkach, gdy reklamy nie spełniają warunków, o których mowa w art. 42a (art. 39 ust. 3 pkt 2).

Umieszczenie w pasie drogowym reklam wymaga zezwolenia zarządcy drogi, wydanego w drodze decyzji administracyjnej – zezwolenie nie jest wymagane w przypadku zawarcia umowy, o której mowa w art. 22 ust. 2, 2a lub 2c. (art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3). Za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę (art. 40 ust. 3). Opłatę ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego (art. 40 ust. 6). Opłatę za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w ust. 6, powiększa się, od dnia wprowadzenia opłaty reklamowej przez radę gminy, o wysokość opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a *ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*⁷⁹.

Warunki jakie muszą spełniać reklamy określa art. 42a ust 2 *ustawy o drogach*. W przypadku reklam umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej:

- 1) niedopuszczalne jest wyświetlanie ruchomych obrazów;
- 2) niedopuszczalne jest stosowanie efektów wizualnych i przerw pomiędzy kolejno wyświetlanymi informacjami;
- 3) minimalny czas prezentacji informacji wizualnej musi być dłuższy niż 10 sekund.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 *ustawy o drogach*, obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej:

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, ze zm.

Lp.	Rodzaj drogi	W terenie zabudowy	Poza terenem zabudowy
1.	Autostrada	30 m	50 m
2.	Droga ekspresowa	20 m	40 m
3.	Droga ogólnodostępna:		
	a) krajowa	10 m	25 m
	b) wojewódzka, powiatowa	8 m	20 m
	c) gminna	6 m	15 m

Zajęcie pasa drogowego

Warunki jakie należy spełnić w przypadku zajęcia pasa drogowego określono w *rozporządzeniu w sprawie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego*. Zajmujący pas drogowy przed planowanym zajęciem pasa składa wniosek do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego (§ 1 ust. 1).

Wniosek powinien zawierać:

- 1) imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego;
- 2) cel zajęcia pasa drogowego;
- 3) lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, a w przypadku reklam powierzchnię reklamy;
- 4) planowany okres zajęcia pasa drogowego (§ 1 ust. 2).

Do wniosku, należy załączyć:

- 1) szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego,
- 2) 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 (§ 1 ust. 3).

Projekt organizacji ruchu związany z robotami prowadzonymi w pasie drogowym powinien określać sposób zabezpieczenia tych robót zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Projekt ten powinien być wykonany zgodnie z wymogami *rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem*.

W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć dodatkowo:

- 1) ogólny plan orientacyjny w skali 1:10 000 lub 1:25 000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informację o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu;
- 2) oświadczenie o:
 - a) posiadaniu ważnego pozwolenia na budowę obiektu umieszczanego w pasie drogowym lub
 - b) zgłoszeniu budowy lub prowadzonych robót właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, lub
 - c) zamiarze budowy przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych, dla których sporządzono plan sytuacyjny na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (§ 1 ust. 4 i 5).

W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku, o którym mowa w ust. 1, zarządca drogi może zażądać dostarczenia dodatkowych dokumentów, a w szczególności:

- 1) projektu budowlanego obiektu umieszczanego w pasie drogowym;
- 2) harmonogramu robót prowadzonych w pasie drogowym, zwłaszcza w przypadkach etapowego prowadzenia robót (§ 1 ust. 6).

Zgodnie z wymogami określonymi w § 2 ust. 1 zezwolenie na zajęcie pasa drogowego powinno określać w szczególności:

- 1) imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego;
- 2) cel zajęcia pasa drogowego;
- 3) powierzchnię zajmowanego pasa drogowego lub powierzchnię reklamy;
- 4) okres zajęcia pasa drogowego;
- 5) wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego oraz sposób jej uiszczenia.

W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót zezwolenie na zajęcie pasa drogowego powinno określać dodatkowo:

- 1) sposób zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego, zgodnie z dokumentami, o których mowa w § 1 ust. 3 pkt 2 i ust. 5 pkt 1;
- 2) warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności (§ 2 ust. 2).

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach określa *ustawa Prawo budowlane*. Obiektami budowlanymi, stosownie do art. 3 pkt 3 są m.in. takie budowle, jak drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele, estakady i przepusty.

Stosownie do art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany obiekt użytkować i utrzymywać zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2, tj. użytkować go w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej (co najmniej raz w roku), polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, a także kontroli okresowej (co najmniej raz na pięć lat), polegającej m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Kontrole okresowe przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Kontrole dróg
wynikające z ustawy
Prawo budowlane

Kontrola zarządcza

Art. 44 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁸⁰ stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone m.in. na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jst i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki te powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a, pkt 2 i 3). Stosownie do art. 44 ust. 4 *ustawy*, jednostki sektora finansów publicznych, zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 *ustawy o finansach publicznych* stanowi, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jst oraz kierownika jednostki. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, w myśl art. 68 ust. 1 *ww. ustawy*, stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W katalogu celów tej kontroli określonym w art. 68 ust. 2 *ww. ustawy* wymieniono m.in. zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań i ochrony zasobów.

Zgodnie z art. 272 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa w ust. 1, dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*, audyt w jednostce samorządu terytorialnego musi być prowadzony, jeśli ujęta w uchwale budżetowej jst kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40 000 tys. zł.

Ujęcie dróg i gruntów w ewidencji księgowej

Z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 *ustawy o rachunkowości* wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów.

Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi natomiast, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych.

W myśl art. 20 ust. 1 *ustawy o księgach rachunkowych* okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Przepisy art. 24 ust. 1 i 2 *ustawy o rachunkowości*, stanowią że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) drogi powinny być ujmowane w grupie 2 Obiekty inżynierii lądowej i wodnej podgrupie 22 Infrastruktura transportu, rodzaju 220 Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*, ewidencja gruntów i budynków to jednolity dla kraju system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące:

- 1) gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;
 - 2) budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
 - 3) lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej (art. 20 ust. 1).
2. W ewidencji wykazuje się, zgodnie z art. 20 ust. 2 *ustawy*, także:
- 1) właścicieli nieruchomości, a w przypadku:
 - a) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości,
 - b) gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli – osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania;
 - 2) miejsce pobytu stałego lub adres siedziby podmiotów, o których mowa w pkt 1;
 - 3) informację o wpisaniu do rejestru zabytków;
 - 4) informację, czy wyróżniony w ewidencji gruntów i budynków obszar gruntu, w całości lub w części, objęty jest formą ochrony przyrody wskazaną w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*;
 - 5) wartość katastralną nieruchomości;
 - 6) informacje dotyczące umów dzierżawy, jeżeli od wykazania takich informacji w ewidencji gruntów i budynków uzależnione jest nabycie praw wynikających z przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a także z przepisów o rozwoju obszarów wiejskich.

Za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów odpowiadają starostowie. Właściciele zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian

danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej (art. 22 ust. 1 i 2). Na podstawie art 23 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz j *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne* organy administracji publicznej przekazują właściwemu staroście odpisy ostatecznych decyzji administracyjnych, wraz z załącznikami oraz innymi dokumentami stanowiącymi integralną ich część, w sprawie o nabyciu, zmianie lub utracie prawa własności do nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego także o nabyciu, zmianie lub utracie prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu lub innej formy władania tą nieruchomością oraz pozwoleniu na użytkowanie budynku, drogi lub linii kolejowej.

Regulowanie prawa własności gruntów pod drogami

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów rejonowych (art. 23). Księga wieczysta zawiera cztery działy, z których:

- 1) pierwszy obejmuje oznaczenie nieruchomości oraz wpisy praw związanych z jej własnością;
- 2) drugi obejmuje wpisy dotyczące własności i użytkowania wieczystego;
- 3) trzeci przeznaczony jest na wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych, z wyjątkiem hipotek, na wpisy ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością lub użytkowaniem wieczystym oraz na wpisy innych praw i roszczeń, z wyjątkiem roszczeń dotyczących hipotek;
- 4) czwarty przeznaczony jest na wpisy dotyczące hipotek (art. 25 ust. 1).

Wpis do księgi może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu. Wpis potrzebny do usunięcia niezgodności między treścią księgi wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym może nastąpić, gdy niezgodność będzie wykazana orzeczeniem sądu lub innymi odpowiednimi dokumentami (art. 31).

Właściciel nieruchomości jest obowiązany do niezwłocznego złożenia wniosku o ujawnienie swego prawa w księdze wieczystej (art. 35 ust. 1).

Sądy, organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz notariusze sporządzający akty poświadczenia dziedziczenia zawiadamiają sąd właściwy do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (art. 36 ust. 1). Dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi zaginęły lub uległy zniszczeniu, prowadzi się we właściwych sądach rejonowych, do czasu założenia ksiąg, zbiory dokumentów przeznaczone do składania wniosków i dokumentów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych i ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami (art. 123 ust. 1).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
4. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).
9. 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. z 2017 r. poz. 784).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 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.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1264).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Senacka Komisja Infrastruktury

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

DK.4.0810.14.2018.CG

Pan **Mieczysław Łuczak**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli „Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych i autostrad,” zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

Ad 1. i Ad 2. Odnośnie do wniosku dotyczącego wprowadzenia obowiązku uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych oraz wprowadzenia obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przyjmowanych przez samorządy, należy wyjaśnić, że powyższe kwestie są już uregulowane przez obowiązujące przepisy, a uregulowanie stanu faktycznego w powyższym zakresie nie powinno być przyczyną wprowadzenia nowych regulacji prawnych lecz może mieć charakter problemu faktycznego.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.) zarządca drogi odpowiada za zarządzanie drogami publicznymi. Jednym z podstawowych obowiązków zarządcy drogi jest nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości (art. 19 pkt 18 ustawy o drogach publicznych). Ponadto w myśl art. 22 ust. 1 ustawy o drogach publicznych zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Przepisy ustawy wyraźnie wskazują, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zaś drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a ustawy o drogach publicznych).

Na podstawie przepisu art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.) uregulowany został stan prawny nieruchomości pozostających we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiących ich własności, zajętych pod drogi publiczne. Na mocy tego przepisu nieruchomości te stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 r., za odszkodowaniem. Na jego podstawie nastąpiła regulacja powstałych w przeszłości stanów faktycznych. Podstawą ujawnienia w księdze wieczystej przejścia nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jest ostateczna decyzja wojewody, potwierdzająca przejście praw do nieruchomości z dniem 1 stycznia 1999 r. oraz wskazująca osobę właściciela nieruchomości na dzień 31 grudnia 1998 r. Powyższa ustawa odnosi się do zaistniałych stanów faktycznych na dzień 31 grudnia 1998 r. i pozwoliła na uregulowanie stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi publiczne, a właściwie na uzgodnienie stanu prawnego ze stanem faktycznym.

Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną poza tym, że były aktem jednorazowym, stanowiły zarazem uzupełnienie wprowadzonego w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. przepisu art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115),

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

który statuuje zasadę, że drogi te stanowią własność publiczną. Jeżeli zatem od dnia 1 stycznia 1999 r. właścicielem dróg publicznych, a więc nieruchomości, na których są one położone, może być jedynie jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, to unormowaniem tym odebrano z mocy prawa własność nieruchomości wszystkim innym podmiotom. W ten sposób zrealizowano postulat zawarty w art. 2a ustawy o drogach publicznych.

Aktualnie realizacja inwestycji drogowych i tym samym regulowanie stanu prawnego dróg publicznych następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687, z późn. zm.). Ww. ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Obowiązujący stan prawny stanowi, że prawo własności nieruchomości, na których realizowane będą inwestycje w zakresie dróg publicznych, przejmowane jest z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Takie nieruchomości lub ich części stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych lub własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Ponadto zgodnie z art. 12 niniejszej ustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, zaś linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi również podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości.

Zatem obecnie obowiązujące przepisy prawne wyraźnie stanowią o konieczności uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przejmowanych pod pasy drogowe, a historyczne zaszczości uregulował art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Niezależnie od powyższego Minister Infrastruktury wystąpi do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o weryfikację dotychczasowych i podjęcie właściwych działań w związku z przekazywaniem jednostkom samorządu terytorialnego, po wybudowaniu nowych dróg krajowych, dotychczasowych dróg krajowych.

Ad 3. W sytuacji zmiany kategorii drogi publicznej, w opinii Ministerstwa nie ma znaczenia fakt czy zmiana kategorii nastąpiła w wyniku przekazania drogi pomiędzy zarządcami dróg czy też na podstawie tzw. kaskadowego przekazywania dróg (art. 10 ustawy o drogach publicznych). Zmiana zarządcy drogi w naszej opinii nie ma wpływu na ważność ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. W postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt II GW 12/14) czytamy, iż „Następująca z mocy prawa w związku ze zmianą kategorii drogi, zmiana organu właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego (art. 10 ust. 5 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych), tj. innymi słowy, wstąpienie w miejsce organu dotychczas właściwego w tych sprawach, z momentem zaistnienia zdarzenia określonego ustawą, innego organu administracji publicznej powołanego z mocy prawa do załatwiania spraw tego rodzaju, pozostaje bez wpływu na byt prawny decyzji wydanych w tychże sprawach, przez organ dotychczas właściwy do ich załatwienia. W przedstawionych powyżej niespornych okolicznościach rozpatrywanej sprawy, Burmistrz O. wstąpił, z mocy prawa, w miejsce dotychczas właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego organu, a mianowicie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, lecz jednak – wbrew obawom i twierdzeniom wnioskodawcy - bez jakichkolwiek konsekwencji dla bytu prawnego decyzji wydanych przez organ dotychczas właściwy w tych sprawach. Uwzględniając konsekwencje wypływające z zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, nie ma więc żadnych usprawiedliwionych podstaw, aby formułować jakiegokolwiek obawy o byt prawny dotychczas wydanych decyzji ostatecznych w związku ze zmianą właściwości organu uprawnionego do ich wydawania, tj. w związku z wstąpieniem, z mocy prawa, w miejsce dotychczas właściwego organu, innego organu administracji publicznej wskazanego przez ustawodawcę, jako organ właściwy do ich załatwienia. Decyzje te bowiem nadal funkcjonują w obrocie prawnym, z wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy, kształtując na zasadach w nich określonych prawa i obowiązki ich adresata. Tym samym za nieuzasadnione uznać należy oczekiwanie wnioskodawcy, odnośnie do potrzeby, jak to ujął, "wygaszenia względnie zmiany" dotychczas wydanych decyzji przez organ dotychczas właściwy w sprawach o zajęcie pasa drogowego. Oczekiwanie podjęcia tego rodzaju działań uznać należy wręcz za nieporozumienie. Nie dość bowiem, że zmiana właściwości organu nie rodzi potrzeby, ani też obowiązku ponownego kształtowania, czy też zmiany treści stosunku administracyjnoprawnego, który już ukształtowany został ostateczną decyzją administracyjną, co koresponduje jednocześnie z zasadą bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego i gwarantuje realizację

zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych, to ponadto, w świetle powyżej przedstawionych argumentów, tego rodzaju działaniom, które miałyby być podjęte, jak oczekuje tego wnioskodawca, przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, sprzeciwia się również treść przepisu art. 19 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Z momentem oddania do użytkowania omawianego odcinka drogi i zmiany kategorii drogi na drogę gminną, organem właściwym w sprawach o zajęcie pasa drogowego stał się bowiem Burmistrz O."

Zatem w przypadku zmiany kategorii drogi, zajmujący pas drogowy nadal obowiązany jest uiszczać opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokości ustalonej w ostatecznej decyzji administracyjnej. Przy czym, w opinii Ministerstwa, o zmianie zarządcy drogi, nowy zarządca drogi, powinien poinformować zajmującego, podając jednocześnie informację o zmianie konta, na jakie powinien uiszczać opłatę. Należy zauważyć, iż w związku ze zmianą kategorii drogi, z mocy prawa następuje zmiana zarządcy drogi, a zatem też organu właściwego w sprawach o zajęcie pasa drogowego. W momencie zaliczenia drogi do danej nowej kategorii dróg publicznych (zmiana kategorii) nowy zarządca drogi zaczyna pełnić obowiązki zarządcy drogi na nowo zaliczonej drodze.

Jednocześnie informuję, iż po ponownej szczegółowej analizie problematyki ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego w kontekście zmiany kategorii drogi publicznej, Ministerstwo rozważy ewentualną potrzebę doprecyzowania obowiązujących przepisów w tym zakresie.

Ad 4. Odnosząc się do wniosku dotyczącego *dokonania przez Ministra Infrastruktury zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. z 2017 r. poz. 784), zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzania przez organy zarządzające ruchem, projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, należy zaznaczyć, że taki obowiązek istnieje i wynika z przepisów art. 10 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2017 r., poz. 1260, z późn. zm.), który nakłada na właściwe na organy zarządzające ruchem na drogach samorządowych obowiązek zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie. Natomiast działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są, zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności:

- sporządzanie projektów organizacji ruchu,
- przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia,
- rozpatrywanie projektów organizacji ruchu,
- zatwierdzanie organizacji ruchu,
- przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji,
- nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu,
- nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności,
- nadzór nad zarządzaniem ruchem;

Wobec przywołanych wyżej przepisów brak projektów organizacji ruchu na drogach samorządowych, jest jednoznaczny z tym, że organy zarządzające ruchem na tych drogach (wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu) nie wykonują ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na całej sieci podległych im dróg.

Ponadto, Ministerstwo wskazuje, że zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej

odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.


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

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

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

Wobec powyższego, w ocenie Ministerstwa, nie ma uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., wydawanego na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w zakresie podnoszonym w przedmiotowej informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli Wylimitowanie niedomagań związanych z niewykonywaniem ustawowych obowiązków dotyczących zarządzania ruchem na sieci dróg samorządowych oraz prowadzenie ewidencji dla drogi zapewni sporządzenie i zatwierdzenie projektu organizacji ruchu dla każdej drogi.

z powołaniem


Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY
Marek Chodkiewicz
Podsekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKI.430.001.2018

Warszawa, dnia 12 czerwca 2018 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli *Organizacja ruchu i utrzymanie dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z dnia 30 maja 2018 r. (nr DK.4.0810.14.2018.CG).

W przedłożonym stanowisku Minister Infrastruktury, odnosząc się do przedstawionych przez NIK w Informacji o wynikach kontroli (dalej: *Informacja*) wniosków *de lege ferenda* dotyczących wprowadzenia w *ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*² obowiązków uregulowania przez zarządcę dróg krajowych stanu prawnego gruntów zajętych przez odcinki dróg krajowych przed ich przekazaniem samorządowi województwa po wybudowaniu nowych odcinków dróg krajowych oraz przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd na podstawie art. 10 ust. 5 *ustawy o drogach publicznych*, stwierdził, że *powyższe kwestie są już uregulowane przez obowiązujące przepisy, a uregulowanie stanu faktycznego w powyższym zakresie nie powinno być przyczyną wprowadzenia nowych regulacji prawnych (...)*. Powyższy pogląd nie jest uzasadniony. Zauważyć należy, że wskazane w treści stanowiska przepisy *ustawy o drogach publicznych*, nie mogą stanowić podstawy do uznania, że zaliczenie, na podstawie art. 10 ust. 5 tej ustawy, odcinka drogi krajowej zastąpionego nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania, do kategorii drogi wojewódzkiej, oznacza, że samorząd województwa nabył prawo własności gruntów pod tą drogą, jeżeli ich stan prawny nie był uregulowany (prawo własności do tych gruntów nie przysługiwało Skarbowi Państwa). Z regulacją stanu prawnego gruntów pod drogami nie mają bowiem związku przepisy *ustawy o drogach publicznych* odnoszące się do obowiązku nabywania przez zarządcę drogi nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowania nimi (art. 20 pkt 17) oraz do sprawowania przez zarząd drogi nieodpłatnego trwałego zarządu gruntami w pasie drogowym (art. 21 ust. 1). Podobnie o prawie własności gruntów pod drogami nie przesądza art. 2a tej ustawy, zgodnie z którym drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne – własność jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla³. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem, że stan prawny nieruchomości pozostających we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiących ich własności, a zajętych pod drogi publiczne, uregulowany został na podstawie art. 73 ust. 1 *ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące*

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

³ Należy powołać się na pogląd wyrażony m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2015 r. (nr IV CSK 315/14), zgodnie z którym art. 2a ustawy o drogach publicznych *niewątpliwie wskazuje, że nieruchomości zajęte pod drogi są wyłączone z obrotu powszechnego i mogą być tylko własnością wymienionych w nim podmiotów publicznoprawnych. W zależności od kategorii drogi może to być Skarb Państwa, samorządy województwa, powiatu lub gminy. Z art. 2a u.d.p. nie wynika natomiast, aby samo zaliczenie do kategorii dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych miało skutkować nabyciem prawa własności nieruchomości obejmującej tę drogę, podobnie z zaliczenia nieruchomości do określonej kategorii nie można wywodzić pozbawienia prawa własności jej dotychczasowego właściciela.*

administrację publiczną⁴. Co prawda przepis ten stanowi, że nieruchomości takie stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego z dniem 1 stycznia 1999 r., to jednak nabycie prawa własności musi być potwierdzone decyzją wojewody (o charakterze deklaratoryjnym), która stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości (art. 73 ust. 3 ww. ustawy). Dlatego też w przypadku władania przez Skarb Państwa (Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, dalej: GDDKiA) gruntami zajętymi pod drogę krajową, do czasu wydania decyzji wojewody, nie można mówić o przysługującym Skarbowi Państwa prawie własności do tych gruntów. Podniesiony w stanowisku argument, że aktualnie realizacja inwestycji drogowych i tym samym regulowanie stanu prawnego dróg publicznych następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵, jest o tyle nieuzasadniony, że przepisy tej ustawy mają zastosowanie do nowo realizowanych inwestycji drogowych, w tym dotyczących dróg krajowych (nabywania gruntów na potrzeby budowy dróg). Nie mogą natomiast mieć znaczenia dla porządkowania stanu prawnego nieruchomości pod drogami krajowymi, przekazywanymi na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Niezależnie od powyższych rozważań, przedmiotowy wniosek NIK uzasadniony jest wynikami kontroli, która wykazała, że prawie wszystkie objęte kontrolą odcinki dróg krajowych w dacie przekazania ich jednostkom samorządu terytorialnego znajdowały się na gruntach, które nie miały w pełni uregulowanego stanu prawnego, tj. Skarb Państwa nie był właścicielem wszystkich gruntów. Świadczy to o tym, że GDDKiA, która zarządzała tymi odcinkami dróg nie zadbała o uregulowanie ich stanu prawnego, wykorzystując do tego celu istniejące instrumenty prawne (m.in. wskazany wyżej art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną). Wobec stwierdzonej skali tego zjawiska, przy uwzględnieniu, że proces przekazywania odcinków dróg krajowych samorządom województw będzie kontynuowany w związku z budową nowych dróg krajowych, wskazana w *Informacji* potrzeba interwencji legislacyjnej jest uzasadniona. Należy też zauważyć, że zaliczanie odcinków dróg krajowych zastępowanych nowo wybudowanymi odcinkami dróg do kategorii dróg wojewódzkich, na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, następuje z mocy prawa, a zatem zarządca dróg wojewódzkich nie może odmówić „przyjęcia” takiego odcinka z powodu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości pod przekazywanymi drogami może mieć negatywne konsekwencje dla prawidłowego zarządzania gruntami w pasie drogowym przez jednostki samorządu terytorialnego (samorząd województwa, a po przekazaniu tych dróg w trybie „kaskadowym” – również przez powiaty i gminy), związanego np. z realizacją potrzebnych inwestycji dotyczących tych dróg.

W stanowisku do *Informacji* nie została wykazana niezasadność sformułowanego w niej wniosku dotyczącego wprowadzenia obowiązku przekazywania samorządowi województwa danych o wartości odcinków dróg krajowych oraz gruntów zajętych przez te drogi, przejmowanych przez samorząd. Poza zakwestionowaniem potrzeby takiej regulacji, nie przedstawiono żadnej argumentacji przemawiającej za takim stanowiskiem. Aktualne jest zatem uzasadnienie tego wniosku przedstawione przez NIK, w szczególności, że brak danych o wartości dróg oraz gruntów pod nimi powoduje konieczność dokonywania wyceny tych składników majątkowych przez jednostki samorządu terytorialnego, co może powodować nieuwzględnienie wszystkich nakładów poniesionych przez dotychczasowego zarządcę dróg.

Nie podzielam poglądu przedstawionego w stanowisku do *Informacji* o braku potrzeby zmiany rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem), zobowiązującej zarządców drogi do opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, projektu organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że obowiązek posiadania projektów organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych wynika z art. 10 ust. 4-6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷. Przepisy te wskazują bowiem organy zarządzające ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu (odpowiednio: marszałka województwa, starostę i prezydenta miasta), natomiast nie odnoszą się do spraw związanych z przygotowaniem projektu organizacji ruchu na drogach. Do zagadnienia tego nie odnosi się także przywołany w stanowisku art. 20 pkt 9 ustawy

⁴ Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

o drogach publicznych przewidujący, że do zarządcy drogi należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom, jak również art. 21 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika, że zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Z kolei przytoczony w stanowisku § 2 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, określa jedynie, że działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności sporządzanie projektów organizacji ruchu, przedstawianie ich do zatwierdzenia, rozpatrywanie oraz zatwierdzanie organizacji ruchu, nie statuuje natomiast obowiązku opracowania organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Podobnie obowiązku przygotowania i zatwierdzenia projektu organizacji ruchu nie można wywodzić z § 9 i 10 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom*⁸, dotyczących prowadzenia książki drogi jako jednego z dokumentów ewidencyjnych dróg. Nie można też zgodzić się ze stwierdzeniem, że obowiązek ten wynika z zakresu informacji ujętych w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do wymienionego rozporządzenia. Analiza objaśnień do wzoru książki drogi (tabela 10, kolumny 6, 7 i 8 dotyczące oznakowania poziomego i pionowego), prowadzi do wniosku, że w książce drogi nie ewidencjonuje się elementów organizacji ruchu (oznakowania), jeżeli nie zostały one wprowadzone w oparciu o projekt organizacji ruchu. Dodatkowo wątpliwości pogłębia fakt, że wypełnienie m.in. kolumn nr 6, 7 i 8 w tabeli 10 książki drogi nie jest obligatoryjne (zgodnie ze wskazówką zamieszczoną pod wzorem tabeli 10).

Wskazując na niesłuszność przedstawionej w stanowisku argumentacji, odwołującej się do treści wskazanych wyżej przepisów prawnych, należy podkreślić, że zasadnicze wątpliwości budzi treść § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem*, stanowiącego: *Podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną*. Literalna wykładnia tego przepisu może bowiem uzasadniać stwierdzenie, że w przypadku dróg istniejących, nie ma obowiązku posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu, jeżeli na tych drogach nie wystąpiły zmiany w organizacji ruchu. W przedstawionym stanowisku nie odniesiono się do treści cytowanego przepisu i związanych z nim wątpliwości interpretacyjnych. Zauważyć należy, że już we wcześniejszych informacjach o wynikach kontroli⁹, NIK wskazywała, że przepisy rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem nie przesądzają, czy w odniesieniu do użytkowanych od dawna dróg, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu, istnieje obowiązek opracowania dokumentacji organizacji ruchu i jej zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. Jednocześnie w informacjach tych sformułowano wniosek o zmianę przedmiotowego rozporządzenia w kierunku wskazanym także w niniejszej *Informacji*, który konsekwentnie nie był realizowany.

W przedstawionym stanowisku Minister Infrastruktury nie zakwestionował zasadności wniosku NIK o uregulowanie sposobu postępowania w przypadkach, gdy po przejęciu odcinków dotychczasowych dróg krajowych przez zarządców dróg samorządowych, w obrocie prawnym funkcjonują decyzje wydane przez zarządcę dróg krajowych, zezwalające na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, w których określono wysokość stawki opłaty niezgodnie z wysokością stawki ustalonej w uchwale organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Z satysfakcją przyjmuję deklarację zawartą w stanowisku, że po ponownej analizie problematyki ostatecznych decyzji administracyjnych w sprawie zajęcia pasa drogowego w kontekście zmiany kategorii drogi publicznej, Ministerstwo Infrastruktury rozważy potrzebę doprecyzowania obowiązujących przepisów prawnych. Należy dodatkowo zaznaczyć, że w *Informacji* także zaprezentowano pogląd, iż zmiana zarządcy drogi w sytuacji zmiany kategorii drogi nie ma wpływu na ważność decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Powołano się również na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2014 r. (nr II GW 12/14), cytowany obszernie w treści stanowiska.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁹ Informacje o wynikach kontroli: *Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego* (P/09/150), *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”* (P/13/169), *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim* (P/17/087).