



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.3.4.2024

Pan  
Jan Grabkowski  
Starosta Poznański

Starostwo Powiatowe w Poznaniu  
ul. Jackowskiego 18  
60-509 Poznań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/018 – Oznakowanie dróg publicznych

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Poznaniu, ul. Jackowskiego 18, 60–590 Poznań <sup>1</sup>                                                                                                                                                               |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jan Grabkowski, Starosta Poznański od 21 listopada 2018 r. <sup>2</sup> .                                                                                                                                                                     |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym.<br>2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu.                                                                                                                |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2022-2024 (do 19 kwietnia 2024 r.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności <sup>3</sup> .                                                             |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>                                                                                                                                                            |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Poznaniu                                                                                                                                                                                              |
| Kontrolerzy                         | 1. Bartosz Tomczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/006/2024 z 8 stycznia 2024 r.<br>2. Kinga Płóciennik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/025/2024 z 2 lutego 2024 r. |

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo.

<sup>2</sup> Dalej: Starosta.

<sup>3</sup> Dalej także: kontrolowany okres albo badany okres.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Starosta nie realizował w kontrolowanym okresie wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem. Przekazał Dyrekcji Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu<sup>6</sup> swoje kompetencje w zakresie zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego, co nie miało umocowania prawnego, a ponadto nie ustanowił odpowiedniego systemu nadzoru nad procedowaniem ww. spraw przez ZDP. Nie przeprowadzał również co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

Starosta posiadał dokumentację dróg, na których realizował zadania zarządzającego ruchem oraz prowadził ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>7</sup>. Starosta nie zapewnił jednak objęcia całości sieci drogowej, na której zarządzał ruchem, zatwierdzoną organizacją ruchu, ale tylko dla 33,2% tych dróg, co było niezgodne z art. 10 ust. 10b pkt 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>8</sup>. Terminowo natomiast zatwierdzano przedkładane projekty organizacji ruchu, które były właściwie rozpatrywane, z tym że stwierdzono pięć przypadków procedowania projektów w terminie od sześciu miesięcy do ponad jednego roku, w tym jeden przypadek, w którym czynności organu trwały łącznie 320 dni. Starosta nie prowadził co prawda analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, ale powołał z własnej inicjatywy Zespół do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego. W efekcie prac tego Zespołu zarządcy dróg składali projekty stałej organizacji ruchu. W każdym przypadku informowano składających projekty o wygaśnięciu ich ważności z powodu braku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie ich wprowadzenia.

Oględziny 10 odcinków dróg wykazały, że organizacja ruchu na siedmiu odcinkach była zgodna z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz przepisami prawa o ruchu drogowym i rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Natomiast na trzech odcinkach poddanych oględzinom stwierdzono nieprawidłowości polegające na ulokowaniu znaków wbrew warunkom określonym w zatwierdzonej organizacji ruchu dla danego odcinka drogi. Na dwóch odcinkach poddanych oględzinom stwierdzono również pojedyncze przypadki niewłaściwego stanu technicznego oznakowania.

Ponadto organizacja ruchu na drogach była czytelna, nie wymagała nadmiernego skupienia uwagi kierowcy w celu jej odczytania i nie wprowadzała kierowcy w błąd. Nie stwierdzono na drogach przypadków oznakowania niespełniającego swych funkcji lub nadmiernej kumulacji oznakowania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również przeprowadzenia w sześciu na 15 zbadanych spraw kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu po terminie 14 dni od dnia wprowadzenia danej organizacji ruchu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: ZDP.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., dalej: Prawo o ruchu drogowym.

# 1. Realizacja zadań organu zarządzającego ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

**1.1. Realizacja zadań Starosty jako organu zarządzającego ruchem na podległych mu drogach została przypisana Wydziałowi Dróg i Gospodarki Przestrzennej<sup>9</sup> Starostwa, za wyjątkiem zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego i spraw z tym związanych, tj. prowadzenia ewidencji projektów czasowych zmian organizacji ruchu drogowego oraz kontroli realizacji projektów czasowej organizacji ruchu. Zadania te zostały przekazane do ZDP, na podstawie Zarządzeń Starosty Poznańskiego<sup>10</sup> w sprawie udzielenia pełnomocnictw kierownictwu ZDP, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.**

(akta kontroli str. 34-36, 52-63, 493-494)

Zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach w Wydziale Dróg wykonywało łącznie<sup>11</sup> pięciu pracowników, z czego cztery osoby posiadały wykształcenie wyższe techniczne w zakresie budownictwa, a jedna osoba w zakresie gospodarki przestrzennej. Dwie z nich ukończyły ponadto studia podyplomowe w zakresie inżynierii ruchu drogowego oraz brały udział w szkoleniach dotyczących zarządzania ruchem, a jedna posiadała uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej.

(akta kontroli str. 34-36, 64-78)

Zadania z zakresu zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego i prowadzenia spraw z tym związanych w ZDP wykonywało, wg stanu na koniec 2022 r. i 2023 r., pięciu pracowników, z czego trzech posiadało wykształcenie wyższe techniczne w zakresie budownictwa drogowego, jeden wykształcenie średnie techniczne w zakresie budownictwa drogowego i wyższe w zakresie geologii i inżynierii środowiska, a jedna osoba posiadała wykształcenie średnie zawodowe w zakresie budownictwa drogowego. Cztery osoby brały udział w szkoleniach dotyczących zarządzania ruchem. Jedna osoba posiadała uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej, jedna posiadała uprawnienia kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, jeden pracownik uprawnienia projektanta i kierownika budowy i robót w ww. specjalności i audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego, a jedna osoba była audytorem bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 583-584)

W Wydziale Dróg wprowadzona została wewnętrzna procedura dotycząca realizacji zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach, tj. procedura WD-08 „Zatwierdzanie projektu stałej organizacji ruchu na drogach publicznych powiatowych i gminnych”<sup>13</sup>. Ponadto, na stronie internetowej Starostwa zawarto: informacje o sposobie rozpatrywania spraw w zakresie zatwierdzania projektów stałej organizacji ruchu, wykaz niezbędnych dokumentów oraz wzór wniosku w ww. zakresie i zawiadomienia o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu.

*Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w ZDP nie wprowadzono procedury zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu. Sprawy były rozpatrywane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem.*

(akta kontroli str. 79-92, 552)

<sup>9</sup> Dalej: Wydział Dróg.

<sup>10</sup> Zarządzenia nr 85/ 2023, 86/2023 i 87/2023 z 24 października 2023 r. Wcześniej Zarządzenia nr 32/2021, 33/2021 i 34/2021 Starosty Poznańskiego z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictw Dyrekcji Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu.

<sup>11</sup> Wg stanu na koniec 2022 i 2023 r.

<sup>12</sup> Bez aktualnych uprawnień.

<sup>13</sup> Procedura regulowała m.in. proces zatwierdzania projektów stałej organizacji ruchu oraz przeprowadzanie kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu.

1.2. W kontrolowanym okresie długość całej sieci drogowej, na której Starosta zarządzał ruchem drogowym wyniosła 2.820,379 km na koniec 2022 r., 2.825,502 km na koniec 2023 r. oraz 2.829,719 km wg stanu na 1 marca 2024 r. Natomiast długość sieci drogowej objętej zatwierdzonymi organizacjami ruchu wyniosła odpowiednio 906,892 km (32,2% całej sieci drogowej), 936,737 km (33,2% całej sieci drogowej) oraz 938,166 km (33,2% całej sieci drogowej). Długość dróg powiatowych w ww. okresie wyniosła 699,990 km, 695,933 km na koniec 2023 r. oraz 700,018 km wg stanu na 1 marca 2024 r. Natomiast długość tych dróg objętych zatwierdzonymi organizacjami ruchu wyniosła odpowiednio 237,997 km (tj. 34,0%), 243,577 km (35,0%) oraz 245,006 km (35,0%). Nieobjęcie całej sieci drogowej, na której Starosta zarządzał ruchem, zatwierdzoną organizacją ruchu w zakresie znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego było niezgodne z art. 10 ust. 10b pkt 2 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>14</sup>, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 93-114, 498-499, 628)

Wydział Dróg posiadał ustaloną sieć dróg publicznych (powiatowych i gminnych), dla których organem zarządzającym ruchem był Starosta. Dla dróg powiatowych (łącznie 700,018 km) ewidencja ta obejmowała plan liniowy dróg z podziałem na klasy techniczne, ograniczenia tonażowe, informacje o zagospodarowaniu pasa drogowego, oznakowaniu poziomym i pionowym oraz numery ewidencyjne i długość tych dróg.

Natomiast dla dróg gminnych<sup>15</sup> (łącznie 2.129,701 km dróg dla 17 gmin z terenu powiatu poznańskiego) ewidencja ta obejmowała: długość dróg publicznych (dla wszystkich gmin) numery ewidencyjne dróg oraz nazwy ulic i ich przebieg (dla 16 gmin), długość dróg (dla 15 gmin) i ich przebieg w postaci mapy poglądowej (dla 12 gmin), informacje o rodzaju nawierzchni drogi (dla 12 gmin) i jej klasie technicznej (dla pięciu gmin), a także numer uchwały w sprawie zaliczenia drogi do danej kategorii (dla 13 gmin). Dyrektor Wydziału Dróg wyjaśnił, że *ponieważ zarządcy dróg nie są zobowiązani przepisami prawa do przekazywania organowi zarządzającemu ruchem ewidencji dróg gminnych, powoduje to ignorowanie przez gminy wniosków Starosty o przekazanie odpowiednich danych, brak bieżącego informowania o zmianie kategorii drogi, brak możliwości dostępu do elektronicznej ewidencji dróg. Ponadto z powodu braku jednorodnego sposobu prowadzenia ewidencji dróg publicznych przez ich zarządców pozyskiwane przez Starostwo dane są w różnych formach zestawień tabelarycznych.*

(akta kontroli str. 129-170)

Na próbie pięciu<sup>16</sup> granicznych odcinków dróg<sup>17</sup> stwierdzono, że nie występowały odcinki dróg, którym nie przypisano właściwego organu zarządzającego ruchem.

(akta kontroli str. 115-128)

Wydział Dróg prowadził w kontrolowanym okresie ewidencję zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu. Ewidencja ta zawierała obligatoryjne elementy określone w § 9 ust. 2 pkt 1-7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, t.j. następujące rubryki: numer kolejnego projektu; numer drogi i jej kilometrażu lub nazwę ulicy; nazwę jednostki składającej projekt organizacji ruchu; charakter organizacji ruchu; daty zatwierdzenia projektu; planowany termin wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu; rzeczywisty termin wprowadzenia nowej lub zmiany

<sup>14</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm., dalej: Prawo o ruchu drogowym.

<sup>15</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Dróg ww. dane pozyskiwane były: na wniosek Starosty; z informacji zawartych w dokumentacjach projektowych stałych organizacji ruchu; z publikacji uchwał rad gmin w dzienniku urzędowym województwa; z przekazywanych uchwał rad dotyczących zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej lub pozbawienia drogi gminnej dotychczasowej kategorii; z uchwał Zarządu Województwa Wielkopolskiego dotyczących nadania numerów drogom publicznym; z programów ewidencji dróg prowadzonych przez gminy w zakresie ogólnodostępnym.

<sup>16</sup> Droga powiatowa nr: 2465P, 2463P, 2466P, 2464P, 2480P.

<sup>17</sup> Odcinków dróg znajdujących się w sąsiedztwie jednostek administracyjnych zarządzanych przez inne organy zarządzające ruchem.

istniejącej organizacji ruchu. Ewidencja prowadzona była w sposób chronologiczny (projekty posiadały kolejno nadany im numer wg daty zatwierdzenia projektu).

(akta kontroli str. 171-179)

Na próbie 50 projektów stałej organizacji ruchu stwierdzono, że prowadzona ewidencja zawierała wszystkie ww. informacje.

W ww. ewidencji oznaczone zostały zatwierdzone organizacje ruchu, które utraciły ważność. Na próbie 10 takich organizacji stwierdzono, że były one przechowywane przez Starostwo nie krócej niż 2 lata od daty wprowadzenia nowej organizacji ruchu, co było zgodne z § 9 pkt 3 ww. rozporządzenia. Ustalono również, że w ewidencji oznaczono zatwierdzone organizacje ruchu, które utraciły ważność poprzez wpisy dotyczące informacji o wygaszeniu danego projektu w wyniku zatwierdzenia kolejnego projektu organizacji ruchu wraz z podaniem numeru ewidencyjnego tego zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 175-219)

Ewidencja zatwierdzonych na podstawie upoważnienia Starosty projektów czasowej organizacji ruchu prowadzona była w ZDP. Zawierała ona wszystkie ww. elementy określone w § 9 ust. 2 pkt 1-7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Na przykładzie 15 takich projektów stwierdzono, że ewidencja zawierała wszystkie ww. informacje.

(akta kontroli str. 585-599)

**1.3.** W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęło do zatwierdzenia łącznie 601 projektów stałej organizacji ruchu, z czego 268 w 2022 r., 303 w 2023 r. oraz 30 do 1 marca 2024 r. Do ZDP wpłynęło do zatwierdzenia w ww. okresie łącznie 3.572 projektów czasowej organizacji ruchu, z czego 1.642 w 2022 r., 1.761 w 2023 r. oraz 169 do 1 marca 2024 r.

Na próbie 63 złożonych projektów stałej organizacji ruchu stwierdzono, że w 44 przypadkach (tj. 69,8%) zostały one zatwierdzone w terminie do trzech miesięcy od daty złożenia projektu, w 14 przypadkach (22,2%) projekty zostały zatwierdzone w terminie od trzech miesięcy do sześciu, a w czterech przypadkach<sup>18</sup> (6,4%) w terminie od sześciu miesięcy do jednego roku. Ponadto a w jednym przypadku (1,6%) termin ten wyniósł prawie dwa lata (tj. 721 dni), co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wicestarosta wyjaśnił, że w przypadku konieczności odesłania projektu w celu naniesienia poprawek przyjęto w Starostwie zasadę, że sprawa będzie miała kontynuację pod tą samą sygnaturą. Stąd długi czas upływający od złożenia wniosku do jego zatwierdzenia wynikał z oczekiwania organu na złożenie kolejnych wyjaśnień i ostatecznej wersji projektu organizacji ruchu. I tak w przypadku sprawy nr: WD.7120.11.14.2021 - projekt był dwukrotnie odsyłany w celu naniesienia poprawek, a czynności organu zajęły łącznie 76 dni w trzech etapach rozpatrywania sprawy (przy czym na pierwsze poprawki organ oczekiwał ponad 4 miesiące); WD.7120.2.22.2023 – projekt był trzykrotnie odsyłany, a czynności organu zajęły łącznie 166 dni w czterech etapach; WD.7120.1.18.2021 – projekt był dwukrotnie odsyłany, a czynności organu zajęły łącznie 148 dni w trzech etapach; WD.7120.17.03.2022 – projekt był raz odsyłany, a czynności organu zajęły 55 dni w dwóch etapach (przy czym organ oczekiwał na poprawki przez ponad 9 miesięcy).

Wicestarosta kontynuując wyjaśnienia dodał, że długi czas rozpatrywania ww. spraw wynika ze specyfiki ich prowadzenia oraz z faktu, że nie jest to klasyczne postępowanie administracyjne, a zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych przyjęto, że są to bliżej niezdefiniowane czynności materialno-techniczne. Ponadto rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem wprowadziło unikalne w przepisach prawa pojęcia zatwierdzania, odesłania i odrzucenia projektu. Powyższe oznacza, że

<sup>18</sup> WD.7120.11.14.2021 – 200 dni, WD.7120.2.22.2023 – 191 dni, WD.7120.1.18.2021 – 296 dni, WD.7120.17.03.2022 – 337 dni.

nie stosuje się terminów rozpatrzenia sprawy określonych przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 220-224, 226, 499-501, 601)

Na próbie dziewięciu projektów spośród ww. 63 projektów stałej organizacji ruchu stwierdzono, że wszystkie zawierały elementy, o których mowa w § 5 i 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. wyjaśnienia 225)

Na próbie 27 złożonych w ZDP projektów czasowej organizacji ruchu stwierdzono, że zostały one zatwierdzone w terminie do jednego miesiąca (11 spraw) lub w terminie do dwóch miesięcy (16 spraw).

(akta kontroli str. 552, 601)

W 2022 r. łącznie 45 projektów stałej organizacji ruchu utraciło ważność z powodu braku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie ich wprowadzenia. W 2023 r. 81 projektów utraciło ważność z ww. powodu. W każdym przypadku Starosta wysłał zawiadomienia o utracie ważności projektów, co było zgodne z § 12 ust. 4 w zw. z § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.

(akta kontroli str. 628)

**1.4.** W kontrolowanym okresie Starosta nie powoływał komisji w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem stałej organizacji ruchu ani nie zasięgał opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w tym zakresie lub w celu uzyskania informacji o wpływie planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza. Również ZDP nie powoływał komisji ani nie zasięgał opinii w ww. sprawach.

(akta kontroli str. 227, 602)

W poszczególnych latach objętych kontrolą, spośród łącznej liczby projektów stałej organizacji ruchu przedłożonych do zatwierdzenia, wynoszącej odpowiednio 268, 303 i 30:

- 119, 97 i osiem projektów zatwierdzono bez wprowadzania w nich zmian;
- 125, 177 i pięć projektów zatwierdzono po wprowadzeniu w nich zmian lub wpisaniu uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu;
- 85, 74 i 18 odesłano w celu wprowadzenia poprawek<sup>20</sup>.

W kontrolowanym okresie cztery projekty zostały odrzucone i w każdym przypadku odrzucenie to był zasadne<sup>21</sup>.

Na podstawie 48<sup>22</sup> stałych projektów organizacji ruchu odesłanych w celu wprowadzenia poprawek ustalono, że dotyczyły one potrzeby naniesienia poprawek dotyczących parametrów technicznych, np. z uwagi na niepoprawne zastosowanie znaków lub potrzebę korekty ich lokalizacji, a także niekompletnej dokumentacji składanych projektów.

(akta kontroli str. 226, 229-240)

<sup>19</sup> Tj. minimum dwa egzemplarze projektu, opinie zarządu drogi i komendanta powiatowego policji w przypadku dróg powiatowych, opis techniczny, plan orientacyjny i sytuacyjny w odpowiedniej skali, termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu oraz nazwisko i podpis projektanta.

<sup>20</sup> Projekty odesłane do poprawek są częściowo powtórzone w roku kolejnym w danych dotyczących liczby zatwierdzonej lub odesłań.

<sup>21</sup> Powodem odrzucenia ww. projektów było: zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz nieefektywność projektowanej organizacji ruchu (jeden przypadek); niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (jeden przypadek); zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego i niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (jeden przypadek); brak kompetencji dla Starosty do zatwierdzenia projektu gdyż przedmiotowy projekt dotyczył skrzyżowania drogi gminnej oraz drogi wojewódzkiej i krajowej.

<sup>22</sup> Kontrolą objęto 10% projektów odesłanych w 2022 i 2023 r. w celu wprowadzenia poprawek.

W ww. okresie, spośród łącznej liczby czasowych projektów organizacji ruchu przedłożonych do zatwierdzenia w ZDP wynoszącej odpowiednio 1.642, 1.761, i 169 projektów:

- 877, 653 i 89 projektów zatwierdzono bez wprowadzania w nich zmian;
- 240, 218 i 6 projektów zatwierdzono po wprowadzeniu w nich zmian lub wpisaniu uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu;
- 468, 782 i 64 projekty odesłano w celu wprowadzenia poprawek.

W kontrolowanym okresie dwa projekty zostały odrzucone i w każdym przypadku odrzucenie to było zasadne<sup>23</sup>.

Jak wyjaśnił Starosta *głównymi przyczynami odesłania czasowych projektów organizacji ruchu w celu wprowadzenia poprawek były braki formalne (brak wymaganych opinii) oraz błędy merytoryczne, czyli niezgodność zastosowanych rozwiązań projektowych z rozporządzeniem 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*<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 601, 606)

Starosta wyjaśnił ponadto, że *w kontrolowanym okresie ZDP nie było autorem projektów czasowej organizacji ruchu. Projekty te, związane z realizacją zadań inwestycyjnych dla ZDP były przygotowywane przez wykonawców robót lub autorów projektów budowlanych.*

(akta kontroli str. 606)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Wojewody Wielkopolskiego, Starosta nie poinformował Wojewody jako organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem o treści zarządzeń Starosty w sprawie udzielenia pełnomocnictw Dyrekcji ZDP do zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych. Zdaniem Wojewody kwestia przekazywania kompetencji do zatwierdzania organizacji ruchu oraz upoważniania pracowników organu zarządzającego ruchem do zatwierdzania organizacji ruchu stanowi istotny problem w systemie zarządzania ruchem w Polsce, który powinien stać się przedmiotem pogłębionej analizy i ewentualnych działań legislacyjnych na szczeblu centralnym.

(akta kontroli str. 621)

**1.5.** W kontrolowanym okresie Starosta nie sporządzał ani nie zlecał do opracowania projektów organizacji ruchu. Starosta wyjaśnił, że *nie opracowywał ww. projektów ponieważ nie przeprowadzał analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu, z których wnioski mogłyby stanowić podstawę sporządzenia takich projektów.*

Dodatkowe wyjaśnienia w tej kwestii znajdują się w punkcie 2. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 241, 495)

Starosta powołał<sup>25</sup> natomiast Zespół do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego, w skład którego wchodził Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora Wydziału Dróg, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu oraz Dyrektor ZDP. Do zadań ww. zespołu należało przedkładanie projektów poprawy bezpieczeństwa warunków życia mieszkańców poprzez zmniejszanie zagrożenia

<sup>23</sup> Jak wyjaśnił Starosta odrzucenie pierwszej sprawy nastąpiło zgodnie z § 8 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem ponieważ przedłożona do zatwierdzenia projektowana organizacja ruchu zagrażała bezpieczeństwu ruchu drogowego, a odrzucenie w drugiej sprawie nastąpiło ze względu na brak możliwości spełnienia warunku skutecznego wprowadzenia czasowej organizacji ruchu drogowego zgodnie z § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków.

<sup>25</sup> Pismo nr ZK.5510.00003.2020 z 1 grudnia 2020 r. oraz nr 5510.00001.2023 z 5 grudnia 2023 r.

związanego z ruchem drogowym oraz opiniowanie likwidacji miejsc niebezpiecznych na drogach. W 2022 r. odbyły się dwa posiedzenia tego zespołu, na których omówiono zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a w 2023 r. odbyło się pięć takich posiedzeń. Efektem prac ww. zespołu były zalecenia dla zarządców dróg dotyczące przeprowadzenia odpowiednich prac remontowych, inwestycyjnych oraz w zakresie organizacji ruchu, co skutkowało złożeniem łącznie dziewięciu projektów stałej organizacji ruchu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Dróg, *przedstawiciel organu zarządzającego ruchem, wraz z przedstawicielem Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu oraz zarządcy drogi uczestniczył w wizjach terenowych po wypadkach na drogach ze skutkiem śmiertelnym (w 2022 r. odbyło się 14 takich wizji, a w 2023 r. siedem takich wizji).*

(akta kontroli str. 227, 242-274)

**1.6.** Liczba zatwierdzonych i wprowadzonych stałych organizacji ruchu wyniosła 108 w 2022 r., 156 w 2023 r. oraz 21 w 2024 r. (do 1 marca). Starostwo przeprowadziło kontrole<sup>26</sup> zadań technicznych wynikających z realizacji projektu dla wszystkich zatwierdzonych stałych organizacji ruchu w 2022 i 2023 r. oraz dla 12 w 2024 r.<sup>27</sup> Na próbie 5% z ww. kontroli w danym roku (łącznie 15 takich kontroli) stwierdzono, że: w czterech przypadkach stan oznakowania był zgodny z projektem organizacji ruchu i nie sformułowano żadnych uwag ani zaleceń, a w 11 przypadkach stan oznakowania nie był zgodny z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu i sformułowano wnioski i zalecenia w tym zakresie. W dziewięciu przypadkach zostały one zrealizowane, a w pozostałych dwóch przypadkach na dzień zakończenia kontroli NIK sprawa nadal była w toku<sup>28</sup>. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzano kontroli w porze nocnej. Stwierdzono również, że w sześciu przypadkach przeprowadzono kontrole po upływie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, co było niezgodne z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 275-365, 508)

W kontrolowanym okresie Starosta nie przeprowadzał co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, tj. w zakresie 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, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 494-495)

Liczba złożonych w ZDP projektów czasowej organizacji ruchu, do których zatwierdzenia kompetencje miał Starosta, wyniosła 1.642 w 2022 r., 1.761 w 2023 r. oraz 169 w 2024 r. (stan na 1 marca). Zgłoszenia dotyczące wprowadzonych tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu nie były ewidencjonowane. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty *większość przesyłanych do ZDP informacji w tym zakresie dotyczyła zmian organizacji ruchu trwających 1-2 dni, a informacje o deklarowanej awarii zazwyczaj przesyłane były w dniu określonym w zgłoszeniu jako data przywrócenia stałej organizacji ruchu lub po upływie tej daty.*

W ZDP nie wprowadzono żadnej procedury dotyczącej kontroli wprowadzonych czasowych organizacji ruchu czy tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu. Wyjaśniając sposób przeprowadzania kontroli w ww. zakresie Starosta podał, że *pracownicy ZDP podczas objazdów dróg powiatowych poddawali kontroli również oznakowanie czasowych organizacji ruchu. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w oznakowaniu, kontaktowali się (osobiście lub telefonicznie)*

<sup>26</sup> Dokumentowane w postaci protokołu.

<sup>27</sup> Wg stanu na 1 marca 2024 r.

<sup>28</sup> Starosta oczekiwał na odpowiedź zarządców drogi w sprawie przesłanych protokołów.

*z osobami odpowiedzialnymi za prawidłowe oznakowanie robót w celu przekazania uwag oraz wezwania do niezwłocznego oznakowania robót zgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu. W przypadku braku możliwości skontaktowania się z właściwymi osobami lub braku niezwłocznego doprowadzenia oznakowania do zgodności z zatwierdzonym projektem, pracownicy informowali o tym Komendę Miejską Policji w Poznaniu, wnosząc o odpowiednią interwencję. Ww. działania nie były ewidencjonowane. Natomiast kontrola czasowych organizacji ruchu wprowadzonych w związku z robotami budowlanymi realizowanymi przez ZDP realizowana była przez inspektorów nadzorujących te roboty.*

(akta kontroli str. 552-554, 601,603, 606-607)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Starosta przekazał kompetencje organu zarządzającego ruchem na podległych mu drogach w zakresie zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego Dyrekcji ZDP, co było niezgodne z art. 10 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym<sup>29</sup>, który stanowi, że Starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Ustawa ta, jak też akty wykonawcze do niej, nie zawierają upoważnienia do udzielania przez organ zarządzający ruchem pełnomocnictw w powyższym zakresie.

Ponadto, przekazując ww. kompetencje Starosta nie zapewnił sobie odpowiedniego nadzoru nad poprawnością prowadzenia przez ZDP spraw związanych z zatwierdzaniem projektów czasowej organizacji ruchu, w szczególności w kontekście zasad kontroli zarządczej, o których mowa jest w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>30</sup>. Nie został spełniony w tym przypadku standard dokumentowania systemu kontroli zarządczej opisany w punkcie 10 części C „Mechanizmy kontroli”, Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>31</sup>. W regulaminie organizacyjnym Starostwa zapisano jedynie, że nadzór nad ZDP sprawuje Wicestarosta.

Starosta wyjaśnił, że ww. ustawa nie zawiera upoważnienia do udzielania pełnomocnictw w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Jednakże przepis art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego stwarza możliwość osobie pełniącej funkcję organu umocowanie pracowników do wykorzystania kompetencji organu. Zgodnie z orzecznictwem, termin „pracownicy”, którym posługuje się ww. art. nie powinien być rozumiany wyłącznie przez odwołanie się do stosunku prawnego regulowanego w Kodeksie pracy. Przepis ten dotyczy wszelkich osób, które znajdują się względem organu w relacji podległości służbowej i podporządkowania hierarchicznego, niezależnie od tego czy relacje są oparte na stosunku pracy<sup>32</sup>. Jak stanowi art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, starosta jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zatem, Starosta oraz Dyrekcja ZDP niewątpliwie pozostają w relacji, o której wyżej mowa. Za udzieleniem upoważnienia Dyrekcji ZDP przemawiały kwestie organizacyjne i interes społeczny mieszkańców powiatu poznańskiego. Klienci w tej samej jednostce obsługiwani są w zakresie m.in. zajęcia pasa drogowego czy uzyskania opinii dotyczącej zajęcia drogi na czele szczególne, które są ściśle związane z uzyskaniem zatwierdzenia czasowych zmian organizacji ruchu. To rozwiązanie jest więc najbardziej efektywnym sposobem zarządzania czasem pracy pracowników, umożliwiającym rozpatrzenie jak największej liczby spraw oraz najkorzystniejsze dla klientów.

(akta kontroli str. 34-36, 52-63, 493-494)

<sup>29</sup> Zarządzeniami: nr 85/2023, 86/2023 i 87/2023 Starosty z 24 października 2023 r., a wcześniej nr 32/2021, 33/2021 i 34/2021 Starosty Poznańskiego z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictw Dyrekcji Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84

<sup>32</sup> II GSK 1012/11 – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 1145478.

NIK zwraca uwagę na fakt, że art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego daje upoważnienie do załatwiania spraw w imieniu organu administracji publicznej tylko dla pracowników obsługujących ten organ, a Dyrektor ZDP i jego zastępcy nie obsługują Starosty w zakresie wykonywania obowiązków organu zarządzającego ruchem na drodze. Należy zaznaczyć również, że ustawodawca do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami i zarządzania ruchem powołał dwa rodzaje organów i nie przewidział łącznego wykonywania kompetencji w zakresie organizacji ruchu w ramach jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. NIK, nie polemizując ze wskazanymi przez Starostę argumentami odnoszącymi się do merytorycznej i ekonomicznej zasadności powierzenia Dyrekcji ZDP zadań w zakresie zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego, wskazuje jednocześnie, że pozostają one bez wpływu na prawną wadliwość przyjętego przez Starostę rozwiązania organizacyjnego.

Wyjaśniając kwestie organizacji nadzoru nad poprawnością procedowania przez ZDP wniosków o zatwierdzenie czasowych organizacji ruchu Starosta podał, że *nadzór nad zadaniami realizowanymi przez ZDP powierzony został, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, Wicestaroscie, który sprawuje ją na bieżąco, poprzez otrzymywanie informacji od Dyrektora ZDP. Ta forma kontroli nie była dokumentowana. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzono kontroli doraźnych w innej formie niż bieżący nadzór (standard 11 kontroli zarządczej, zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84). W ramach kontroli zarządczej wskazane zadanie objęte jest audytem wewnętrznym (standard 21 kontroli zarządczej) i w planie audytu na 2024 r. w obszarze „Transport zbiorowy i drogi publiczne” zaplanowano przeprowadzenie zadania zapewniającego „Wykonanie wybranych zadań w zakresie zarządzania ruchem i bezpieczeństwem ruchu drogowego”, które nie zostało jeszcze rozpoczęte. Poprzednie zadanie audytowe dotyczące realizacji zadań związanych z siecią dróg publicznych przeprowadzono w 2016 r.*

(akta kontroli str. 10, 508-509)

NIK wskazuje, że regułą w działalności jednostek sektora finansów publicznych powinno być wdrożenie funkcjonowania adekwatnych, skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy z. o finansach publicznych, zgodnych z wytycznymi Ministra Finansów w tym zakresie.

2. Starosta nie podejmował odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia objęcia całości sieci drogowej, na której zarządzał ruchem, zatwierdzoną organizacją ruchu, co stało w sprzeczności z obowiązującym od 21 września 2022 r. art. 10 ust. 10b pkt 2 Prawa o ruchu drogowym stanowiącym, że ruch na drodze odbywa się na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu, przez którą m.in. rozumie się sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W kontrolowanym okresie długość sieci drogowej objętej zatwierdzonymi organizacjami ruchu na koniec 2022 r. wyniosła 906,892 km (32,2% całej sieci drogowej, dla której Starosta był organem zarządzającym ruchem, tj. dla dróg powiatowych i gminnych) oraz 938,166 km (33,2%) wg stanu na 1 marca 2024 r. Natomiast długość dróg powiatowych objętych zatwierdzonymi organizacjami ruchu wyniosła odpowiednio: 237,997 km (tj. 34,0% długości dróg powiatowych) i 245,006 km (35,0%).

Wicestarosta wyjaśnił, że *zatwierdzenie stałych organizacji ruchu tylko dla ww. 33,2% długości dróg wynika z tego, że dla takiego zakresu zostały złożone wnioski o zatwierdzenie organizacji ruchu. Starosta nie opracowywał ani nie zlecał do*

*opracowania takich projektów oraz nie podejmował w kontrolowanym okresie działań w celu opracowania brakujących organizacji ruchu ponieważ przeprowadzone przez Starostwo kontrole okresowe w latach 2015-2021 kończyły się sporządzeniem obszernych protokołów pokontrolnych, które stanowiły specjalistyczne analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Informacje, wnioski i zalecenia w nich zawarte nie były realizowane przez kontrolowanych zarządców dróg gminnych. W związku z ignorowaniem przez nich zaleceń pokontrolnych, Starosta stoi na stanowisku, że nie powinien tworzyć precedensu i opracowywać ani zlecać do opracowania projektów organizacji ruchu w sytuacji, gdy zarządcy dróg nie wywiązują się z nałożonych na nich obowiązków wynikających z art. 20 ustawy o drogach publicznych, w tym w szczególności: art. 20 pkt 3 – pełnienia funkcji inwestora, art. 20 pkt 5 – realizacji zadań w zakresie inżynierii ruchu. Opracowanie przez organ zarządzający ruchem takich projektów mogłoby przyczynić się do celowego przenoszenia na Starostę obowiązków zarządców dróg. Ponadto Starosta nie opracowywał ww. projektów ponieważ nie dysponował odpowiednimi zasobami kadrowymi i z uwagi na trudności z pozyskaniem pracowników ze specjalistycznymi kwalifikacjami, realizowane były bieżące zadania.*

(akta kontroli str. 93-114, 498-499, 628)

NIK podkreśla, że - jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy - dodanie ust. 10b wskazanego wyżej przepisu miało na celu „ugruntowanie na poziomie ustawy warunku bezwzględnego dopuszczenia ruchu na drodze wyłącznie na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu”<sup>33</sup>. Wynika z tego, że zamiarem ustawodawcy było zaktywizowanie organów zarządzających ruchem do podejmowania działań w kierunku pokrycia całej sieci drogowej zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Dodatkowo, NIK wskazuje na utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym tylko legalne ustawienie znaku może skutkować odpowiedzialnością uczestnika ruchu drogowego za wykroczenie<sup>34</sup>.

**3.** W jednym na 63 zbadane postępowania w sprawie zatwierdzenia stałej organizacji ruchu Starosta nie zapewnił zatwierdzenia projektu bez zbędnej zwłoki. Czynności podejmowane po otrzymaniu wniosku o zatwierdzenie projektu oraz po wprowadzanych przez wnioskodawcę poprawkach trwały odpowiednio: 106 oraz 61, 75 i 78 dni, tj. łącznie 320 dni, skutkiem czego projekt zatwierdzono po upływie 721 dni od jego wpływu do Starostwa.

Wicestarosta wyjaśnił, że zatwierdzenie ww. sprawy w terminie 721 dni związane było z tym, że projekt ten był trzykrotnie odsyłany, a czynności organu były przeprowadzane w czterech etapach rozpatrywania sprawy. W każdym z tych etapów wydłużony okres rozpatrywania sprawy wynikał ze znaczącego obciążenia sprawami przez pracowników, utrudnionej współpracy z projektantem wynikającej z nieznamości przez niego analizowanego terenu, a ponadto projekt ten dotyczył organizacji ruchu dla bardzo dużego obszaru (połowa miejscowości Suchy Las) i w międzyczasie dla tego obszaru składane były inne projekty, które wymuszały kolejne zmiany w przedmiotowej dokumentacji.

NIK podkreśla, że powszechnym standardem postępowania organów administracji publicznej jest działanie bez zbędnej zwłoki, natomiast długie terminy rozpatrywania sprawy na poszczególnych etapach wskazują na niezachowanie tej zasady.

(akta kontroli str. 221-222, 312-324, 359-365, 501)

**4.** Starosta nie zapewnił przeprowadzania kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu w określonym w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem terminie 14 dni od dnia wprowadzenia

<sup>33</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw – druk 2398, uzasadnienie do projektu s. 50 (dostęp: 19.03.2024 r.):

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2398>

<sup>34</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 14.06.2013 r., IV KK 140/13; wyrok Sądu Najwyższego z 24.04.2013 r., IV KK 99/13; wyrok Sądu Najwyższego z 17.03.2016 r., V KK 34/16.

danej organizacji ruchu. W sześciu na 15 (40%) zbadanych spraw, termin ten przekroczono od sześciu do 57 dni.

Starosta wyjaśnił, że *nie przeprowadzono kontroli w terminie z powodu problemów technicznych, tj. ograniczenia w dostępności pojazdów służbowych czy warunków atmosferycznych, które w okresie jesienno-zimowym uniemożliwiały przeprowadzenie kontroli w taki sposób, aby rzetelnie porównać oznakowanie w terenie z dokumentacją projektową. Ponadto problemy kadrowe spowodowały konieczność grupowania kontroli, tj. oczekiwania na wprowadzenie kolejnej organizacji ruchu w pobliskiej okolicy, tak aby możliwe było przeprowadzenie dwóch lub większej ilości kontroli za jednym wyjazdem służbowym.*

(akta kontroli str. 276, 501-503)

NIK podkreśla, że ustalony w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem termin 14 dni na przeprowadzenie kontroli jest bardzo istotny z punktu widzenia uczestników ruchu drogowego. Ma on bowiem, w przypadku wystąpienia błędów przy wprowadzaniu organizacji ruchu, ograniczać okres funkcjonowania nieprawidłowej organizacji.

5. W badanym okresie Starosta nie przeprowadzał, wymaganych przez § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, okresowych (nie rzadziej niż co 6 miesięcy) kontroli 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.

Starosta wyjaśnił, że spowodowane to było przeprowadzeniem ww. kontroli w latach 2015-2021 i brakiem realizacji przez zarządców dróg gminnych zaleceń zawartych w protokołach z tych kontroli – w ciągu sześciu lat przeprowadzono kontrolę sieci ponad 2.700 km dróg gminnych i powiatowych i zwiększono zatrudnienie o trzy etaty dedykowane zagadnieniom zarządzania ruchem. Aktualne zatrudnienie w Wydziale Dróg jest ledwie wystarczające na potrzeby prowadzenia bieżących spraw zatwierdzania projektów organizacji ruchu, opiniowania geometrii i prowadzenia spraw w zakresie wykorzystania dróg w sposób szczególny. Prowadzony jest co prawda kolejny nabór na stanowisko związane z organizacją ruchu ale występują trudności z pozyskaniem wysoko kwalifikowanych specjalistów ponieważ oczekują oni wynagrodzenia w wysokości przekraczającej możliwości finansowe Starostwa. Najistotniejszą kwestią jest jednak niewyposażenie przez ustawodawcę organów zarządzających ruchem w narzędzia umożliwiające wyegzekwowanie od zarządców dróg realizacji zaleceń zawartych w protokołach pokontrolnych.

(akta kontroli str. 494)

NIK wskazuje, że konsekwencją nieprzeprowadzania ww. kontroli przez Starostwo był m.in. brak możliwości zidentyfikowania znaków, których stan techniczny odbiegał od właściwego czy ustalenia przypadków braku umiejscowienia znaków w miejscach wskazanych w przepisach, co stwierdzono w trakcie kontroli NIK i co zostało opisane w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie realizował w kontrolowanym okresie wszystkich zadań organu zarządzającego ruchem. Przekazał Dyrekcji ZDP swoje kompetencje w zakresie zatwierdzania czasowych zmian organizacji ruchu drogowego, co nie miało umocowania prawnego, a ponadto nie ustanowił odpowiedniego systemu nadzoru na prowadzeniem tego rodzaju spraw przez ZDP. Nie przeprowadzał również okresowych kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem. Starosta posiadał natomiast dokumentację dróg, na których

realizował zadania zarządzającego ruchem oraz prowadził ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu zgodnie z wymogami tego rozporządzenia. Starosta określił sieć dróg, dla których był organem zarządzającym ruchem, przy czym zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu posiadało tylko 33,2% tych dróg, co było niezgodne z art. 10 ust. 10b pkt 2 Prawa o ruchu drogowym. Terminowo zatwierdzano przedkładane projekty organizacji ruchu, a przedstawiane do zatwierdzenia projekty były właściwie rozpatrywane, z tym że stwierdzono pięć przypadków procedowania projektów w terminie od sześciu miesięcy do ponad jednego roku, w tym jeden przypadek, w którym czynności organu trwały łącznie 320 dni. W każdym przypadku informowano składających projekty o wygaśnięciu ich ważności z powodu braku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem o terminie ich wprowadzenia. Starosta nie prowadził co prawda analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu ale powołał z własnej inicjatywy Zespół do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego. Efektem prac tego Zespołu było wprowadzenie zmian organizacji ruchu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto przeprowadzenia w sześciu na 15 zbadanych spraw kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu po terminie 14 dni od dnia wprowadzenia danej organizacji ruchu.

#### OBSZAR

## 2. Prawdliwość zatwierdzonych i wprowadzonych organizacji ruchu

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Oględziny 10 odcinków dróg<sup>35</sup> o łącznej długości 11,161 km dla których Starosta był organem zarządzającym ruchem oraz 21 skrzyżowań na tych drogach wykazały, że łączne pokrycie tych dróg zatwierdzonymi stałymi organizacjami ruchu wyniosło 51,62% (w ramach 20 zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu). Stwierdzono, że w przypadku odcinków dróg z zatwierdzonymi organizacjami ruchu lokalizacja oznakowania była zgodna z ww. organizacjami, za wyjątkiem dwóch znaków<sup>36</sup>, które zostały zlokalizowane odmiennie od warunków określonych w zatwierdzonej organizacji ruchu dla danego odcinka drogi oraz dwóch znaków<sup>37</sup>, które nie zostały ujęte w projekcie zatwierdzonej stałej organizacji ruchu, o czym mowa jest w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W trakcie oględzin nie stwierdzono aby zmiana lokalizacji ww. znaków oraz umiejscowienie nowych znaków w pasie drogowym negatywnie wpływała na ich czytelność i postrzeganie przez użytkowników drogi.

Znaki usytuowane na długościach ww. odcinków dróg nie były zabrudzone ani wypłowiałe, a stan techniczny oznakowania poziomego i pionowego był prawidłowy (m.in. stabilizacja, czytelność), za wyjątkiem siedmiu znaków<sup>38</sup>, których stan techniczny odbiegał od właściwego.

<sup>35</sup> Droga gminna – ul. Nowy Świat i ul. Mickiewicza w m. Swarzędz o długości 501 m; droga powiatowa nr 2438P, odcinek Poznań – Tulce o długości 1.030 m; droga powiatowa nr 2410P, odcinek Swarzędz-Kleszczewo o długości 1.070 m; droga gminna, ul. Olszynowa w m. Rabowice o długości 1.560; droga powiatowa nr 2461P, odcinek Kamionki Borowiec o długości 1.150 m; droga gminna, ul. Poznańska w m. Puszczykowo o długości 950 m; droga powiatowa nr 2438P, odcinek Komorniki – Wiry o długości 1.300 m; droga gminna, ul. 11 Listopada w m. Luboń o długości 1.150 m; droga powiatowa nr 2387P, ul. Grunwaldzka w m. Plewiska o długości 1.400 m; droga powiatowa nr 2401P Poznań – Dąbrówka o długości 1.050 m.

<sup>36</sup> Stwierdzono nieprawidłową lokalizację znaku F-6 na ul. Nowy Świat w Swarzędzu (km 0+202) oraz nieprawidłową lokalizację znaku D-1 na ul. Poznańskiej w m. Tulce (km 1+485).

<sup>37</sup> Dwóch znaków A-16 na ul. Poznańskiej w m. Kamionki (km 7+470 i 7+580).

<sup>38</sup> Uszkodzony znak B-43 (km 1+065) oraz obrocona tarcza znaku D-1 (km 0+635) na drodze powiatowej nr 2410P-odcinek Swarzędz-Kleszczewo, zniszczony słupek drogowy U-5b (km 1+250) na skrzyżowaniu ul. Średzka

Starosta wyjaśnił, że *ww. oznakowanie najprawdopodobniej zostało uszkodzone w wyniku nieprawidłowego użytkowania drogi przez kierowców, a przypadki dewastacji znaków są zjawiskiem powszechnym i nie ma możliwości aby organ zarządzający ruchem znał każdy taki przypadek. Znaki powinny być naprawiane na bieżąco przez właściwego zarządcę drogi.* Starosta ponadto zobowiązał się, że wystąpi do właściwych zarządców dróg o podjęcie czynności naprawczych w stosunku do oznakowania, za które odpowiadają,

(akta kontroli str. 367-481, 509-510, 514)

Ponadto stwierdzono pięć przypadków<sup>39</sup> braku znaków D-6 w miejscach wskazanych w przepisach, co było niezgodne z punktem 5.2.6.1. załącznika nr 1 do rozporządzenia 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<sup>40</sup>, zgodnie z którym znaki D-6, D-6a i D-6b umieszcza się w odległości do 0,5 m od krawędzi przejścia lub przejazdu od strony nadjeżdżających pojazdów.

Starosta wyjaśnił, że *w przypadku dwóch brakujących znaków D-6 przy skrzyżowaniu ul. Poznańskiej i Jasnej oraz skrzyżowaniu ul. Poznańskiej i Klonowej w m. Puszczykowo, na zatwierdzonym, ale nie wprowadzonym projekcie stałej organizacji ruchu dla tego odcinka drogi widnieją ww. znaki. Termin na wprowadzenie przedmiotowego oznakowania mija 31 grudnia 2025 r. W przypadku trzech brakujących znaków D-6 przy skrzyżowaniu ul. 11 Listopada i Klonowej w m. Luboń, Starosta stwierdził przedmiotową nieprawidłowość w trakcie przeprowadzania kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, a w protokole z tej kontroli przekazany zarządcy drogi w 2018 r., zawarł uwagi w zakresie brakujących znaków. Starosta otrzymał od zarządcy drogi informacje o braku środków finansowych na realizację projektu stałej organizacji ruchu dla całego miasta, bez określenia terminu, w którym planowane jest wprowadzenie oznakowania zgodnego z przepisami.*

(akta kontroli str. 386-387, 436, 459-460, 510, 518-548)

Stwierdzono również brak dwóch znaków D-1<sup>41</sup>, co było niezgodne z punktem 5.2.1.3. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, zgodnie z którym znaki D-1 umieszcza się w odległości do 50 m od skrzyżowania. Brak ww. dwóch znaków D-1 stwierdzono również w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu dla tego odcinka drogi.

Starosta wyjaśnił, że *w dniu zatwierdzenia stałej organizacji ruchu dla ww. odcinka drogi w 2016 r. jak i podczas przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, ul. Olszynowa w Swarzędzu stanowiła drogę wewnętrzną. Ulicę tą zaliczono do kategorii drogi publicznej, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu, dopiero w 2019 r. Aktualnie brak jest zatwierdzonej stałej organizacji ruchu dla ww. ulicy jako drogi gminnej – stała organizacja obejmująca ww. połączenie dróg powinna uwzględniać zastąpienie istniejącego oznakowania zjazdu publicznego na oznakowanie jako skrzyżowanie. Starosta dodał, że ww. sytuacja jest typowym problem dotyczącym publiczny dróg gminnych – organ zarządzający ruchem jest uzależniony od informacji przekazywanych przez zarządców dróg w zakresie aktualnych danych o sieci dróg publicznych.*

Starosta zobowiązał się, że wystąpi do zarządcy drogi o wskazanie terminu przedłożenia przez niego projektu stałej organizacji ruchu dla tej ulicy.

(akta kontroli str. 385, 418-420, 511-512)

i Polska w m. Zalasewo, wyblakłe znaki B-20 (km 0+840), B-22 (km 0+825) i B-35 (km 0+825) na ul. 11 Listopada w m. Luboń oraz pochylony słupek znaku B-35 i B-33 (km 0+825) na ul. 11 Listopada w m. Luboń.

<sup>39</sup> Łącznie dwóch znaków przy skrzyżowaniu ul. Poznańskiej i Jasnej (km 0+670) i przy skrzyżowaniu ul. Poznańskiej i Klonowej (0+505 km) m. Puszczykowo oraz brak trzech znaków D-6 przy skrzyżowaniu ul. 11 Listopada i Klonowej (km 0+840) w m. Luboń.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2311, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków.

<sup>41</sup> Na drodze powiatowej nr 2410P (km 1+680 i 1+730) przy skrzyżowaniu ul. Średzkiej i Olszynowej m. Zalasewo.

Oględziny wykazały również niewłaściwie zlokalizowane miejsce parkingowe oraz przejście dla pieszych<sup>42</sup>, co było niezgodne z punktem 5.2.6.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, zgodnie z którym przejścia dla pieszych między skrzyżowaniami należy lokalizować w miejscach zapewniających wzajemną widoczność pieszych i kierujących pojazdami.

Starosta wyjaśnił, że *na zatwierdzonym, ale nie wprowadzonym projekcie stałej organizacji ruchu dla tego odcinka drogi, skorygowano lokalizację przejścia dla pieszych i poprawiono jego widoczność oraz ograniczono parkowanie w ww. miejscu. Termin na wprowadzenie przedmiotowego oznakowania mija 31 grudnia 2025 r.*

(akta kontroli str. 386, 437, 512, 515-517)

Stwierdzono również, że na ul. Olszynowej w m. Rabowice lokalizacja oznakowania prowadzonych robót była zgodna z czasową organizacją ruchu.

(akta kontroli str. 385)

**2.2.** W wyniku ww. oględzin odcinków dróg nie stwierdzono ograniczenia widoczności znaków pionowych przez zieleń przydrożną. W pasie drogowym nie umieszczono reklam. Nie wystąpiły przypadki zagęszczenia znaków powodujące brak możliwości prawidłowego ich odczytania przez kierowców i zastosowania się do ich treści. Nie stwierdzono oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem, negatywnie wpływającego na bezpieczeństwo użytkowników dróg, nadmiarowego, które może potencjalnie dekoncentrować kierowców.

(akta kontroli str. 367-481)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że dwa znaki zostały zlokalizowane wbrew warunkom określonym w zatwierdzonej organizacji ruchu dla danego odcinka drogi: znak F-6 na ul. Nowy Świat w Swarzędzu (0+202 km) o 13 m w stosunku do organizacji zatwierdzonej 20 września 2017 r. (rejestr EZOR nr 193/17) oraz znak D-1 na ul. Poznańskiej w m. Tulce (1+485km) o 45 m w stosunku do organizacji zatwierdzonej 29 września 2021 r., (rejestr EZOR nr 196/21).

Starosta wyjaśnił, że zatwierdzając projekt stałej organizacji ruchu nie ma wpływu na wprowadzane na etapie wykonawstwa „zmiany nieistotne”. Ww. zmiany wynikają z uwarunkowań terenowych i dotyczą jedynie zmienionej nieco lokalizacji, a jednocześnie poprawiają postrzeganie oznakowania. W obu przypadkach lokalizacja była poprawna w odniesieniu do przepisów prawa, więc zanegowanie przez Starostę takiej zmiany nieistotnej byłoby nieracjonalne.

(akta kontroli str. 383-384, 391, 399, 509)

W przypadku znaku F-6 Starosta w toku kontroli wykonania zadań technicznych stwierdził niewłaściwą lokalizację znaku, zaakceptował zastosowane rozwiązania i nie wniósł uwag na etapie sporządzania protokołu z kontroli oznakowania. W przypadku znaku D-1 nie stwierdzono niewłaściwej lokalizacji znaku.

Starosta wyjaśnił, że ww. zmiana nieistotna wynika z uwarunkowań terenowych i jednocześnie poprawia postrzeganie oznakowania, a lokalizacja znaku jest poprawna w odniesieniu do przepisów prawa, więc zanegowanie takiej zmiany byłoby niezasadne.

(akta kontroli str. 482-484, 509)

NIK, wskazuje, że zgodnie z § 5 ust. 2a rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, plan sytuacyjny organizacji ruchu powinien zawierać lokalizację znaków drogowych, a rozporządzenie to nie przewiduje wprowadzania jakichkolwiek zmian w stosunku do tego planu, co wymaga doprowadzenia do zgodności planu z lokalizacją znaków w terenie.

<sup>42</sup> Na ul. Poznańskiej (km 0+320) w m. Puszczykowo

2. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono umiejscowienie dwóch znaków, które nie zostały ujęte w zatwierdzonym projekcie stałej organizacji ruchu, tj. dwóch znaków A-16 na ul. Poznańskiej w m. Kamionki (km 7+470 i 7+580) w stosunku do organizacji zatwierdzonej 25 września 2014 r. (rejestr EZOR nr 102/14).

Starosta wyjaśnił, że ww. znaki nie były ujęte w projektach stałej organizacji ruchu, jednakże zastosowanie tych znaków pozytywnie wpływa na bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego, zatem negowanie ich zastosowania byłoby niezasadne.

Starosta dodał, że w trakcie przeprowadzonej przez Starostwo kontroli wykonania zadań technicznych z 15 grudnia 2015 r. nie stwierdzono ułożenia ww. znaków, co potwierdzono w protokole pokontrolnym. Oznaczało to, że zostały one zlokalizowane w pasie drogowym po tej kontroli.

(akta kontroli str. 385-386, 427-428, 510, 513, 622-625)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Oględziny 10 odcinków dróg wykazały, że organizacja ruchu na siedmiu odcinkach była zgodna z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz przepisami prawa o ruchu drogowym i rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Natomiast na trzech odcinkach poddanych oględzinom stwierdzono nieprawidłowości. Na dwóch odcinkach poddanych oględzinom stwierdzono również pojedyncze przypadki niewłaściwego stanu technicznego oznakowania. Starosta nie realizując obowiązkowych kontroli półrocznych nie miał wiedzy o tym fakcie. Nie stwierdzono przypadków, w których wprowadzona organizacja ruchu na drogach powodowałaby że oznakowanie jest nieczytelne i wymaga nadmiernego skupienia uwagi kierowcy w celu jego odczytania.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

- 1) doprowadzenie rozwiązania organizacyjnego w zakresie zatwierdzania projektów czasowej organizacji ruchu do zgodności z art. 10 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym,
- 2) podjęcie działań mających na celu pokrycie całej zarządzanej sieci drogowej zatwierdzonymi organizacjami ruchu;
- 3) zapewnienie rozpatrywania złożonych projektów organizacji ruchu bez przewlekłego procedowania;
- 4) przeprowadzanie kontroli zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu w terminie 14 dni od dnia jej wprowadzenia;
- 5) przeprowadzanie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń umieszczonych na drogach, dla których Starosta zarządza ruchem;
- 6) podjęcie działań w celu dostosowania zgodności istniejącej organizacji ruchu, stwierdzonej w trakcie oględzin NIK, z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu.

#### Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia.

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Poznań, dnia 24 maja 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Bartosz Tomczyk  
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Artur Pięgas  
p.o. wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/