KPB-4101-03-00/2013
Nr ewid. 148/2014/KPB

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO RUCHU DROGOWEGO

MISJĄ

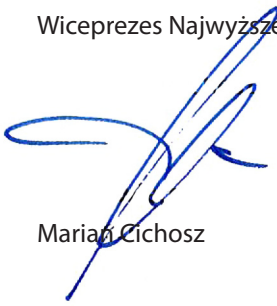
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 24 lipca 2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE 4

2. STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – aspekty pozytywne 5
   1) Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej 5
   2) Rozbudowa systemu nadzoru nad ruchem drogowym 7
   3) Rozwój służb ratowniczych 10
   4) Działania w zakresie zarządzania systemem brd 12

3. STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – wybrane problemy 13
   1) Stan techniczny i sposób oznakowania dróg w Polsce 13
   2) Funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym 17
   3) Przygotowanie uczestników ruchu drogowego 22
   4) Stan techniczny pojazdów 25
   5) Brak powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na brd 26

4. WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH PRZEZ NIK KONTROLI 31

5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI 39

6. ZAŁĄCZNIKI FUNKCJONALNE DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI – w osobnym tomie

Zdjęcie na okładce:
Materiały własne NIK

1 WPROWADZENIE

Wypadki drogowe wciąż nie są postrzegane w Polsce jako dostatecznie ważny problem. Tymczasem w latach 2004–2013 pochłonęły one życie ponad 47 tysięcy osób, a dalsze 554 tysiące osób zostało rannych. Koszty ekonomiczne zdarzeń drogowych w Polsce to ponad 28 mld zł rocznie[1]. Choć dostrzec można poprawę sytuacji w tym zakresie w trakcie ostatniej dekady, to Polska, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W związku z powyższym, NIK podjęła decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej kontroli w tym obszarze. Jako iż na kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego składa się szereg złożonych zagadnień, począwszy od stanu infrastruktury drogowej, organizacji ruchu, po zagadnienia związane z kontrolą przestrzegania przez kierujących przepisów, prewencji i edukacji, kontrola ta została zrealizowana w formie projektu[2].

Celem kontroli było zbadanie i ocena, czy istnieje w Polsce spójny system działania organów państwa w celu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację zadań w tym zakresie prawidłowo je realizowały.

W skład projektu weszło 6 kontroli koordynowanych, z których sporządzono odrębne informacje o wynikach kontroli, koncentrujące się na szczegółowych zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3], zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Niniejsze opracowanie jest syntezą wyników powyższych kontroli. Wykorzystano w nim również wyniki innych kontroli NIK z tego zakresu, dostępne dane statystyczne oraz opracowania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej również jako „brd"), tak krajowe jak i zagraniczne. Dokument ten koncentruje się na wybranych zagadnieniach systemowych oraz propozycjach zmian. Pozostałe kwestie zostały omówione w informacjach szczegółowych, które zostały załączone do niniejszego opracowania.

---

1 Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020. Publikacja z dnia 20 czerwca 2013 r., str. 11. Wycena wypadków drogowych i kolizji dokonana na 2011 r. przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów na zlecenie KRBRD wskazuje że koszty wypadków drogowych przekroczyły 20 mld zł, a kolizji wyniosły ok. 8 mld zł.

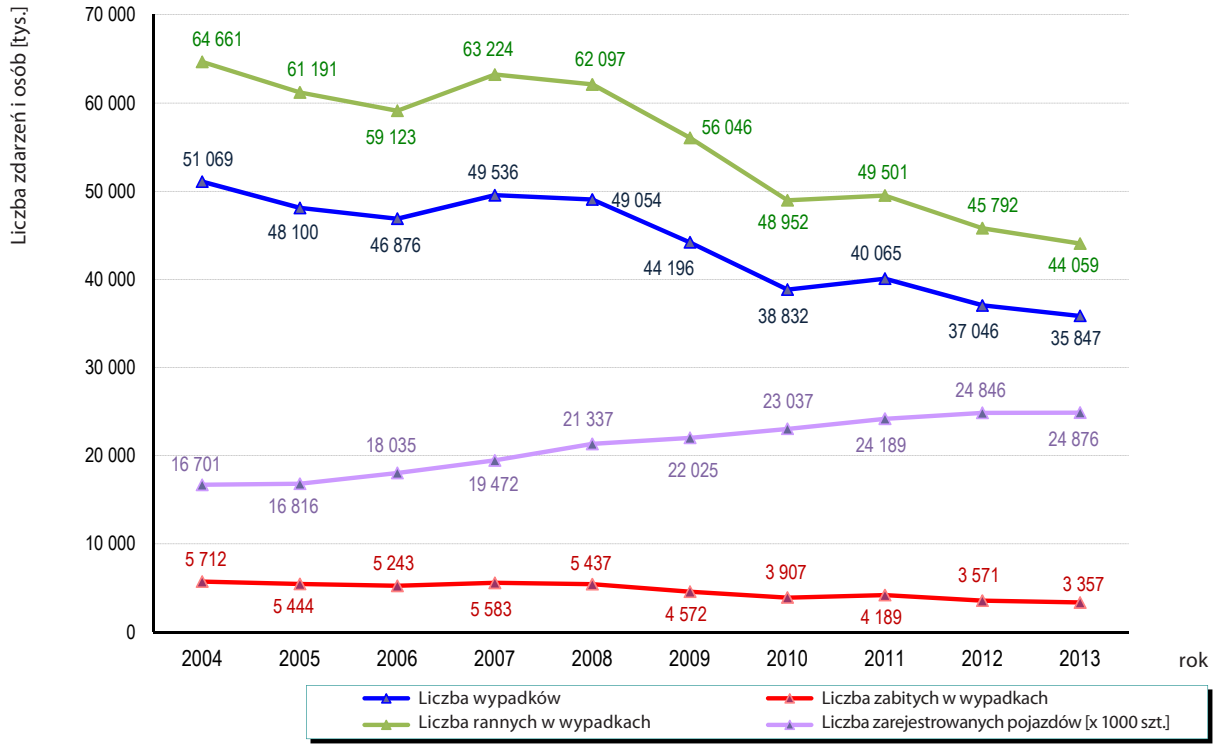
2 Tj. szeregu kontroli koordynowanych i doraźnych, powiązanych ze sobą merytorycznie i kierowanych przez komitet sterujący powołany przez Prezesa NIK.

3 Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

2 STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – ASPEKTY POZYTYWNE

Pomimo występowania szeregu negatywnych czynników zwiększających ryzyko wypadku[4], stan bezpieczeństwa na polskich drogach poprawia się. Jest to efekt szeregu działań podejmowanych przez organy państwa, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawicieli mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich 10 lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków spadła z 5,7 tys. osób rocznie do 3,4 tys. (spadek o 41%), a liczba osób rannych z ponad 64 tys. do 44 tys. (spadek o 31%). Co istotne, tendencja spadkowa utrzymuje się praktycznie w całym 10 letnim okresie i to pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach.

Wykres nr 1
Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji i roczników statystycznych GUS.

Do wyraźnego spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych, w ocenie NIK, przyczyniły się m.in.[5]:

1) Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej

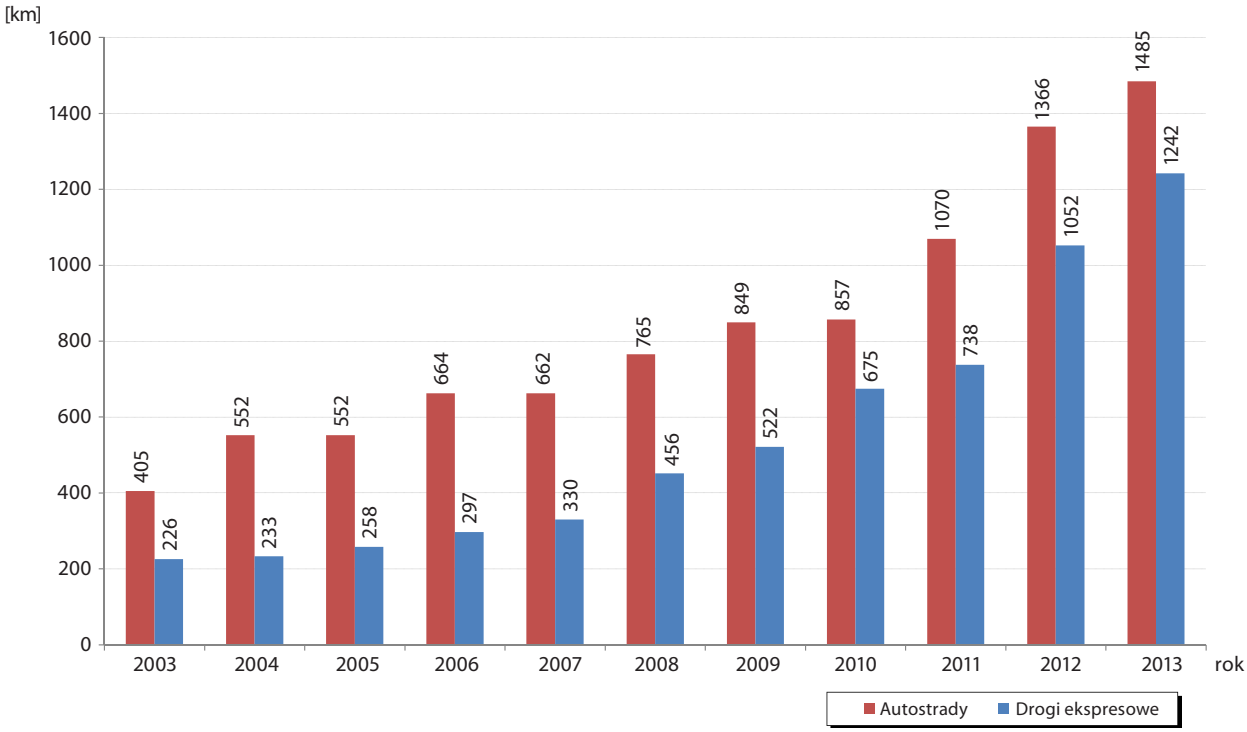
Budowa nowych odcinków dróg ekspresowych i autostrad oraz modernizacja dróg krajowych

W wyniku realizacji wydatków publicznych istotnie poprawiła się dostępność i stan dróg krajowych. W latach 2003–2013 długość autostrad zwiększyła się o 1080 km, a długość dróg ekspresowych o 1016 km. W latach 2007–2013 oddano również do użytku 582 km obwodnic.

4 Zostały one omówione w dalszej części opracowania oraz w informacjach szczegółowych zawartych w załącznikach funkcjonalnych do Informacji.

5 Niestety w Polsce nie są prowadzone kompleksowe badania, które pozwoliłyby na stwierdzenie, w oparciu o obiektywne kryteria, które z podejmowanych w ostatnich 10 latach działań i w jakim stopniu przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach. Dlatego też, ale również ze względu na syntetyczny charakter tego opracowania, przedstawiony katalog nie może być traktowany jako pełny – jest on wynikiem analizy wyników kontroli NIK oraz dostępnych danych, nie zaś uporządkowanym hierarchicznie zamkniętym zbiorem.

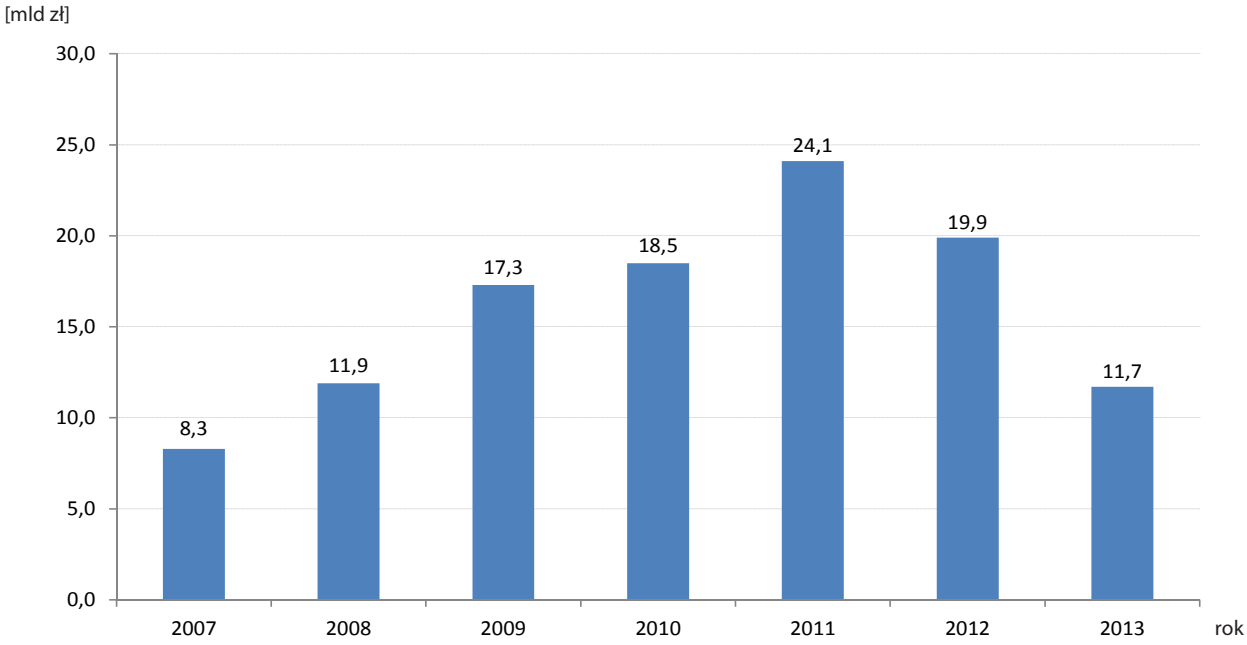
Wykres nr 2
Liczba kilometrów autostrad i dróg ekspresowych w Polsce w latach 2003–2013



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i NIK.

W 2013 r. łączne wydatki (inwestycyjne i bieżące), finansowane za pomocą środków publicznych, przeznaczone na budowę i remonty dróg krajowych wyniosły 11,7 mld zł, z czego najwięcej stanowiły środki Krajowego Funduszu Drogowego.

Wykres nr 3
Wydatki na budowę oraz remonty i utrzymanie dróg krajowych w Polsce w latach 2007–2013



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i NIK.

Budowa nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych powoduje przeniesienie ruchu na drogi dwujezdniowe, co przyczynia się do ograniczenia liczby najgroźniejszych w skutkach wypadków, zwłaszcza zderzeń czołowych czy bocznych. Poprawia się więc nie tylko przepustowość tras, ale również bezpieczeństwo ruchu.

Modernizacja dróg lokalnych

Pozytywne zmiany miały miejsce również na sieci dróg samorządowych. Wybudowane oraz zmodernizowane drogi w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych dały możliwość skomunikowania i utworzenia nowych połączeń sieci dróg gminnych i powiatowych z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Sytuacja ta zwiększyła dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęła na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego na całej sieci dróg samorządowych. W wyniku realizacji pierwszej edycji Programu w latach 2009–2011 rozbudowanych i zmodernizowanych zostało ponad 8,2 tys. km dróg[6], natomiast w drugiej edycji (do końca 2012 r.) rozbudowano i zmodernizowano drogi lokalne o długości 827 km.

Z łącznej długości dróg publicznych w Polsce, wynoszącej 412 tys. km, 394 tys. km (tj. 95%) zarządzanych i finansowanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego. W ramach realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2009–2012 na realizację zadań z zakresu budowy, przebudowy i remontów wydatkowano kwotę 6,8 mld zł, w tym środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły kwotę 3,7 mld zł. Łącznie w latach 2009–2013 inwestycje drogowe realizowane w ramach ww. programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa w kwocie 3,7 mld zł, a do końca 2014 r. całkowita kwota środków budżetowych udostępnionych gminom i powiatom wyniesie prawie 4 mld zł. Niestety brak jest pełnych i wiarygodnych danych na temat inwestycji realizowanych przez jednostki samorządowe.

2) Rozbudowa systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Wzrost aktywności Policji

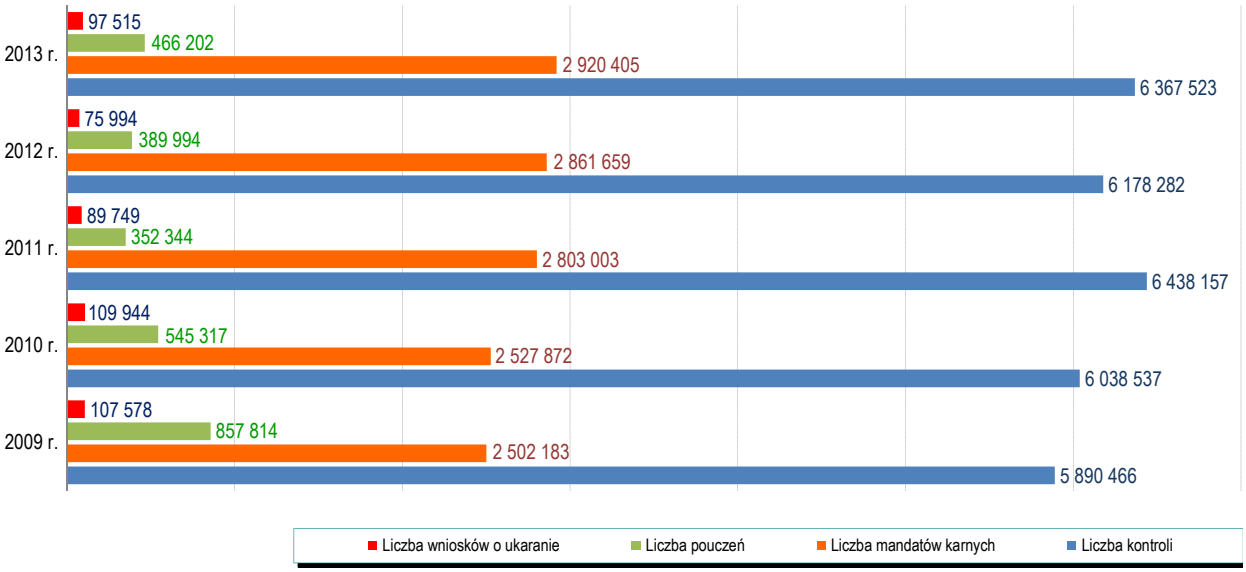
Na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego istotny wpływ miały również działania podejmowane przez Policję. NIK oceniła pozytywnie m.in.: organizowanie, nadzorowanie i realizację działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym[7]; udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych; wzrost liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze[8].

6 Przebudowano 5,8 tys. km dróg, wyremontowano 1,9 tys. km oraz wybudowano 0,5 tys. km odcinków drogowych. Przedsięwzięcia inwestycyjne objęły 3,5 tys. km dróg gminnych i 4,7 tys. km dróg powiatowych.

7 Jak np. „Trzeźwy poranek", czy kontrole autokarów przewożących dzieci.

8 Liczba policjantów pełniących codziennie służbę na drodze zwiększyła się z 3.280 (na początku 2012 r.) do 3.570 (na dzień 30.06.2013 r.) funkcjonariuszy, tj. o 8,8%.

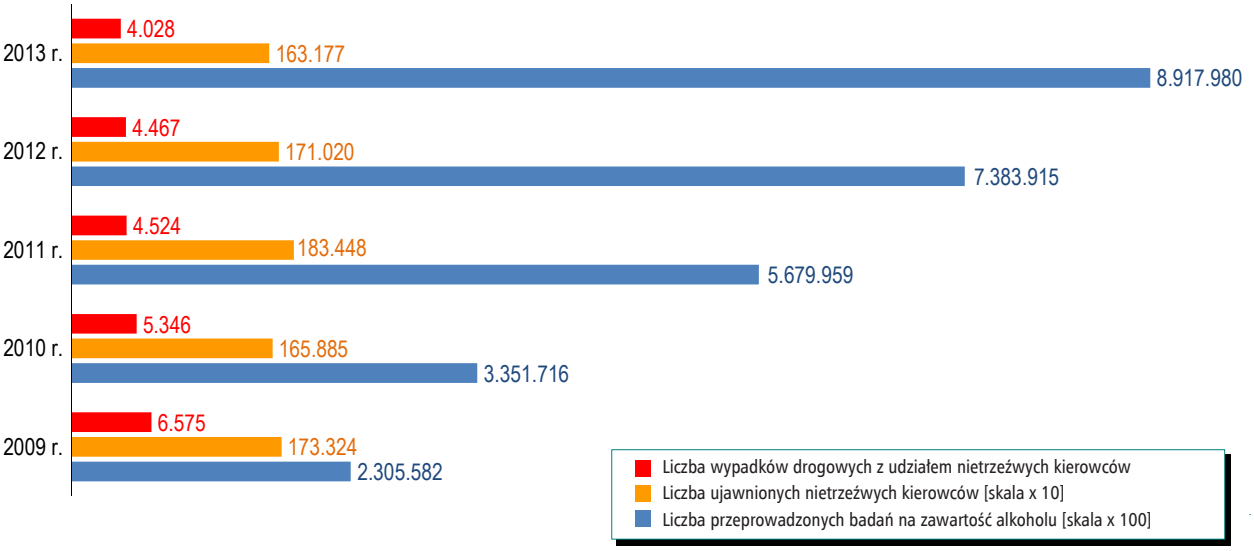
Wykres nr 4
Działania Policji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji [9].

Szczególnie istotne znaczenie mają działania prowadzone w celu eliminowania z ruchu drogowego kierowców zagrażających innym jego uczestnikom, w tym zwłaszcza kierowców prowadzących pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Liczba wypadków z udziałem nietrzeźwych kierowców spadła o ponad 2,5 tys. w przeciągu ostatnich 5 lat (spadek o 39%).

Wykres nr 5
Działania prewencyjne Policji w stosunku do nietrzeźwych kierowców



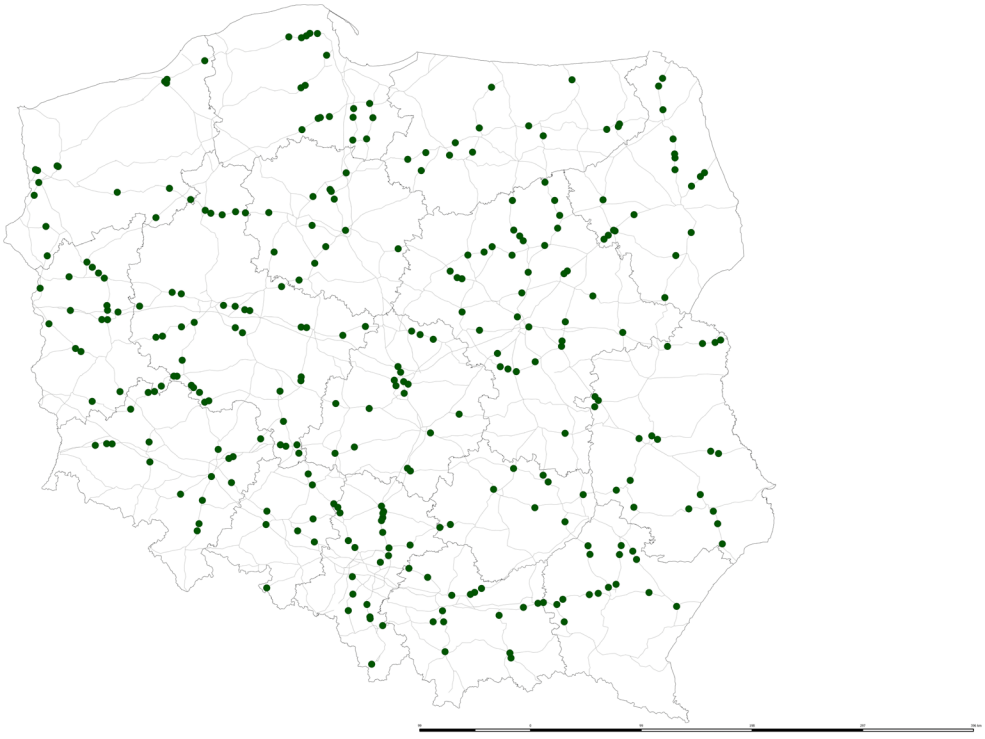
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji.

[9] Dane odnośnie Policji prezentowane w niniejszym opracowaniu dotyczą policjantów ruchu drogowego. Policja nie prowadzi takich statystyk odnośnie całej formacji.

Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Ważnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego było rozpoczęcie budowy automatycznego systemu nadzoru. W ocenie NIK działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) w zakresie wykorzystania przejętej od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Policji infrastruktury oraz budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym były prawidłowe. Objęte badaniem lokalizacje urządzeń rejestrujących były wybierane w oparciu o obiektywne kryteria, wynikające z przeprowadzanych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwarunkowań technicznych infrastruktury drogowej oraz występowania obiektów użyteczności publicznej[10]. Zbadane urządzenia rejestrujące spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach, tak w zakresie sposobu umiejscowienia, jak i oznakowania oraz zasad kontroli urządzeń pomiarowych. Jednak z uwagi na zbyt krótki okres funkcjonowania urządzeń nie można było przeprowadzić rzetelnej oceny ich efektywności i wpływu na bezpieczeństwo na drogach[11]. Tym niemniej należy zauważyć, iż z analizy danych zawartych w bazie prowadzonej w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym wynikało, że w 2013 r. w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w porównaniu do 2012 r., odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Mapa nr 1
System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym



Źródło: Główny Inspektorat Transportu Drogowego, stan na czerwiec 2014 r.

[10] NIK zwraca jednakże uwagę, że budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty jest o dane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozyskiwane od Policji z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK), pomimo, że nie jest to kompletne i w pełni wiarygodne źródło informacji w tym zakresie. W tej sytuacji istnieje ryzyko, iż budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie będzie funkcjonował w miejscach najbardziej niebezpiecznych. Kwestia rzetelności danych przetwarzanych w systemie SEWIK została szczegółowo przedstawiona w kontroli NIK nr P/13/100 pt. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

[11] Większość stacjonarnych fotoradarów, funkcjonujących w systemie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD – 300 urządzeń), została zainstalowana i rozpoczęła pracę w okresie od września 2012 r. do września 2013 r.

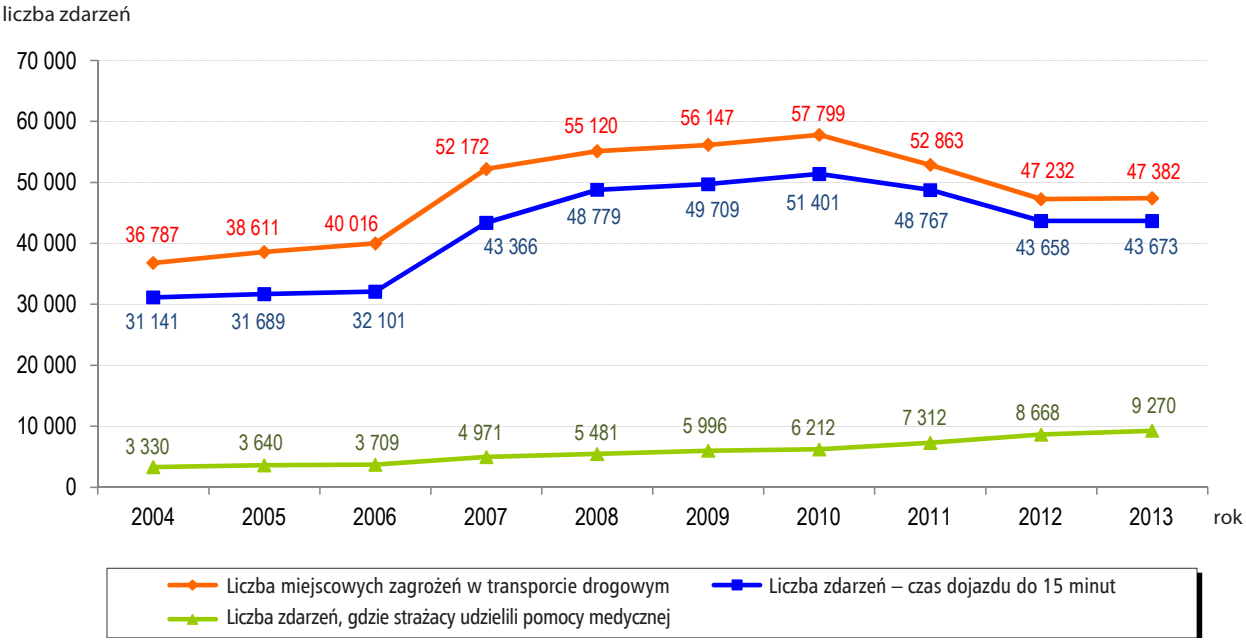
3) Rozwój służb ratowniczych

Działania ratownicze w stosunku do ofiar wypadków drogowych podejmowane są przez jednostki działające w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSR-G) oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM).

Ratownictwo techniczne

Rozwija się ratownictwo techniczne. Stale wzrasta liczba jednostek należących do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (wzrost z 3.945 w 2004 r. do 4.493 w 2013 r., tj. o blisko 14%)[12]. Skraca się również czas dojazdu – o ile w 2004 r. jednostki KSR-G dojeżdżały w czasie do 15 minut do 85% zdarzeń drogowych, to w 2013 r. już do 92% zdarzeń. Należy również zwrócić uwagę na wzrost liczby przypadków, w których strażacy udzielali pomocy medycznej osobom poszkodowanym w wypadkach (do czasu gdy na miejsce zdarzenia dotrą jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego) – oznacza to, że jednostki KSR-G są coraz lepiej przygotowane do udzielania pomocy w tym zakresie.

Wykres nr 6
Liczba likwidowanych przez jednostki KSR-G miejscowych zagrożeń w transporcie drogowym



Źródło: Opracowanie własne NIK w oparciu o dane Komendy Głównej Straży Pożarnej.

Ratownictwo medyczne

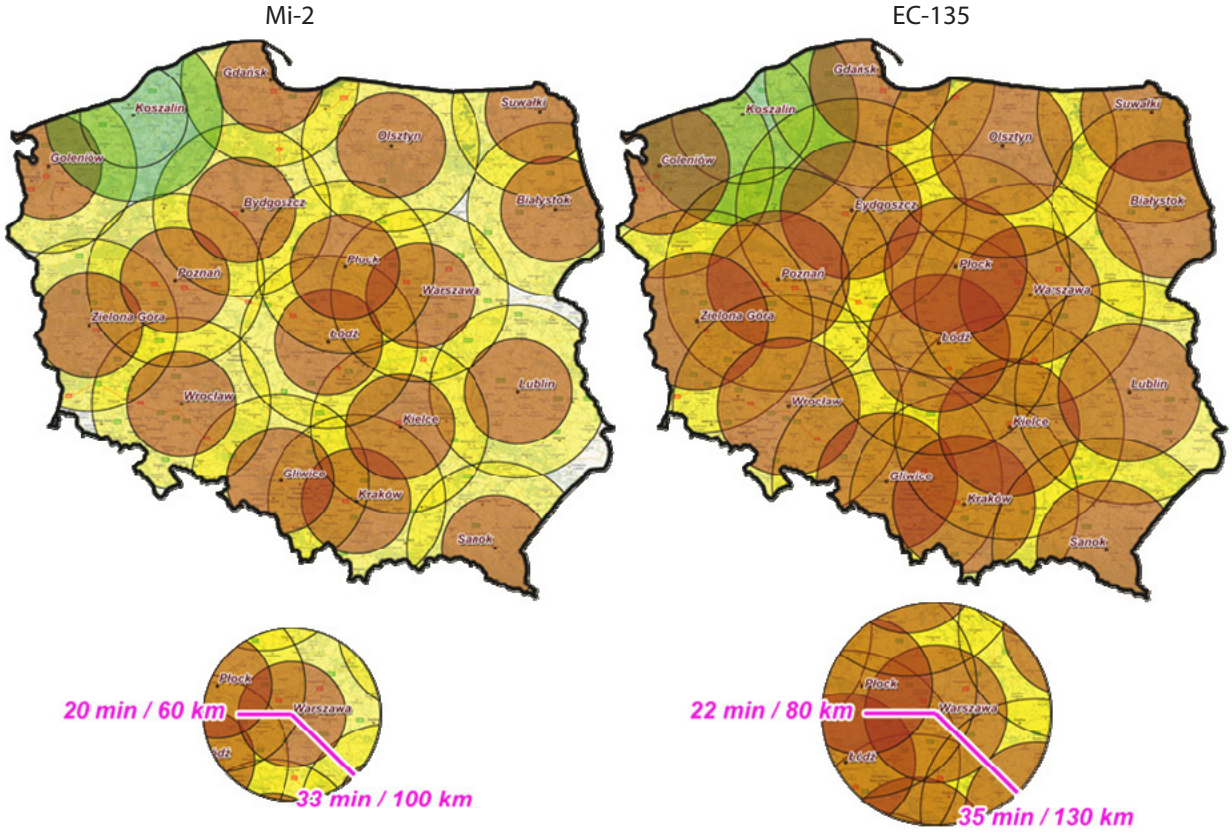
System ratownictwa medycznego w Polsce[13] zapewniał szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (ok. 90% badanych dojazdów zrealizowano w czasie, który nie przekraczał maksymalnego przewidzianego

[12] Trzonem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego są jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej (w tym 23 specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego) oraz wybrane jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych.

[13] System Państwowego Ratownictwa Medycznego został stworzony w celu zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Do jednostek systemu PRM należą szpitalne oddziały ratunkowe (214) i zespoły ratownictwa medycznego (1451), w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego (funkcjonujące w ramach Lotniczego Pogotowia Ratunkowego). Z systemem PRM współpracują centra urazowe (12) – jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych ofiarom wypadków.

w ustawie)[14], transport i leczenie w szpitalnych oddziałach ratunkowych, gdzie obok kontynuacji akcji ratowniczej możliwa była odpowiednia diagnostyka, a następnie podjęcie decyzji o sposobie dalszej terapii[15]. Stworzono ponadto 12 specjalistycznych centrów urazowych służących leczeniu osób, które doznały ciężkich, mnogich lub wielonarządowych obrażeń ciała[16], a zakup nowoczesnych śmigłowców EC-135 w znaczący sposób poprawił operacyjny zasięg Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego oraz wpłynął na zwiększenie liczby lotów, w tym nocnych[17]. Pewnym zagrożeniem dla właściwego funkcjonowania PRM było jednak obciążenie realizacją zadań na rzecz pacjentów nie kwalifikujących się do udzielenia pomocy w tym systemie[18], co zwiększa ryzyko, iż osoby znajdujące się w stanie zagrożenia życia, nie otrzymają pomocy na czas.

Mapa nr 2
Rejony działania zespołów Lotniczego Pogotowia Ratunkowego



Źródło: Lotnicze Pogotowie Ratunkowe.

[14] Art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 757 ze zm.) stanowi, że maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców. Kluczowe jest przetransportowanie rannego w ciągu godziny od momentu zdarzenia do szpitala – szansa takich osób na przeżycie i powrót do zdrowia jest znacznie wyższa, niż osób przetransportowanych po upływie ww. czasu. Należy także zwrócić uwagę, iż jak wskazują badania, ostatecznym celem powinno być tzw. platynowe 10 minut – tj. czas od momentu zaistnienia wypadku do udzielenia pomocy przez osoby profesjonalnie przygotowane do jej zapewnienia.

[15] Zobacz informacja o wynikach kontroli nr P/11/094 *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego*, Warszawa 2012.

[16] Typowych dla ofiar ciężkich wypadków drogowych.

[17] Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR) umożliwia dotarcie zespołów ratunkowych do pacjentów przebywających w miejscach trudno dostępnych lub oddalonych od szpitali, co ma istotne znaczenie w przypadku udzielania pomocy ofiarom wypadków drogowych. Liczba lotów wzrosła z 4.359 w 2009 r. do 8.015 w 2013 r. Liczba misji nocnych, których nie można było wykonywać na dotychczas używanych śmigłowcach Mi-2, wzrosła z 262 w 2011 r. do 598 w 2013 r.

[18] W poszczególnych kontrolowanych szpitalach stanowiły one szacunkowo od 30% do 80% zgłaszających się.

4) Działania w zakresie zarządzania systemem brd

Pozytywnie należy ocenić przygotowanie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (NPBRD)[19]. Dokument ten, jakkolwiek nie pozbawiony pewnych mankamentów[20], określa cele oraz kierunki polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ich realizacja ma następować w ramach kolejnych programów realizacyjnych. Kierunki działań określone w NPBRD odpowiadają obecnym zaleceniom międzynarodowym w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednakże w ocenie NIK, realizacja NPBRD, a zwłaszcza możliwość osiągnięcia zapisanych w nim celów, o ile nie zostaną wdrożone istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu brd w Polsce, może zakończyć się niepowodzeniem[21].

19 Przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dniu 20 czerwca 2013 r. Poprzednio zadania były określane w ramach programu Gambit 2005.

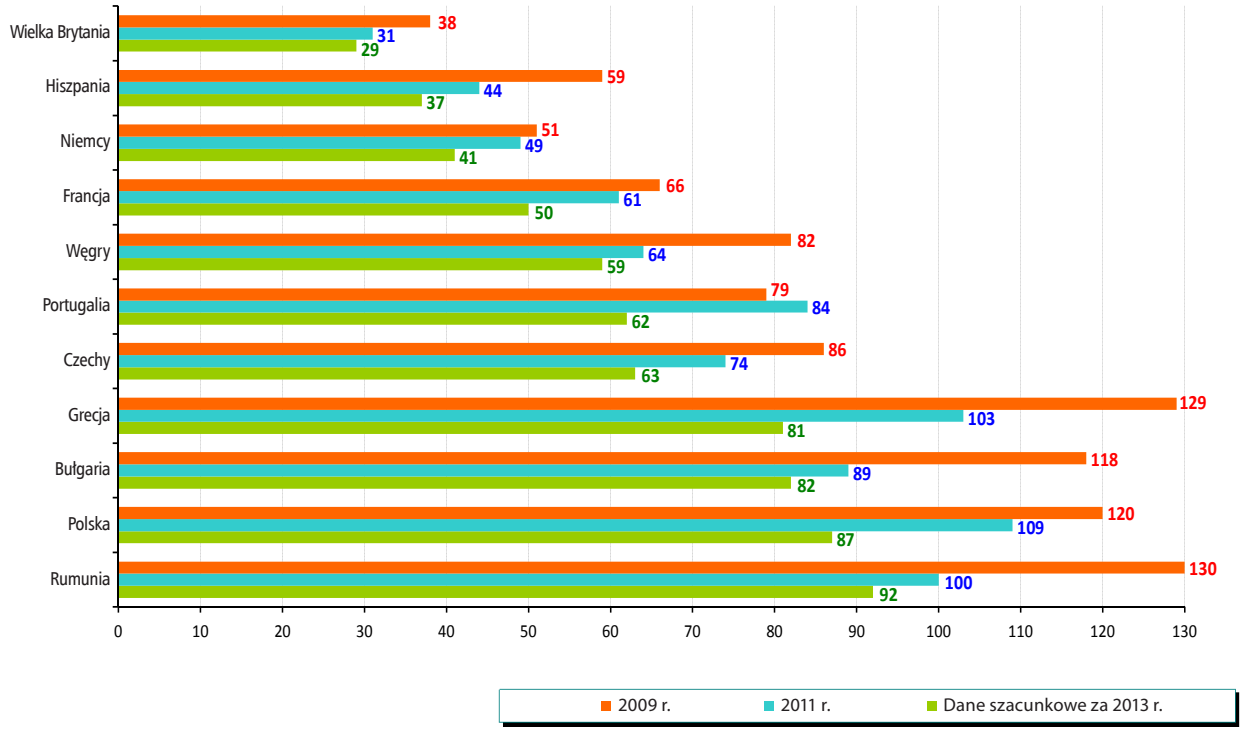
20 Wśród nich wymienić można m.in.: wątpliwości co do jakości danych, będących podstawą jego opracowania; brak analiz korzyści i kosztów związanych z realizacją poszczególnych celów; brak instytucji wiodącej wyposażonej w wystarczające kompetencje w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w realizacji programu; niewyodrębnienie źródeł finansowania. Należy jednakże zauważyć, iż na większość z tych elementów wpływ KRBRD może być co najwyżej pośredni.

21 Tak, jak stało się to z programem Gambit 2005. W okresie obowiązywania programu udało się zrealizować jedynie nieco ponad 50% przewidzianych do realizacji zadań. W przypadku zrealizowanych zadań nie badano ich skuteczności, w związku z tym nie można ocenić w jakim stopniu realizacja poszczególnych działań przyczyniła się (i czy w ogóle) do wzrostu poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3 STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – WYBRANE PROBLEMY

Niestety, pomimo podjęcia w ciągu ostatnich 10 lat szeregu działań, polskie drogi wciąż należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej.

Wykres nr 7
Liczba ofiar śmiertelnych wypadków w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Komisji Europejskiej.

Ten stan rzeczy jest spowodowany szeregiem czynników, poczynając od nadal niezadowalającego stanu infrastruktury drogowej (zwłaszcza dróg niższych kategorii), poprzez system szkolenia kierowców, błędy i ograniczenia w działaniach służb odpowiedzialnych za nadzór nad ruchem drogowym, zachowanie uczestników ruchu drogowego, aż po brak skutecznej koordynacji i finansowania działań w zakresie poprawy brd. Wśród najistotniejszych czynników, które w świetle kontroli NIK, przyczyniają się do dużej liczby wypadków, a także mają istotny wpływ na ich skutki lub też utrudniają poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy wyróżnić m.in.:

1) Stan techniczny i sposób oznakowania dróg w Polsce

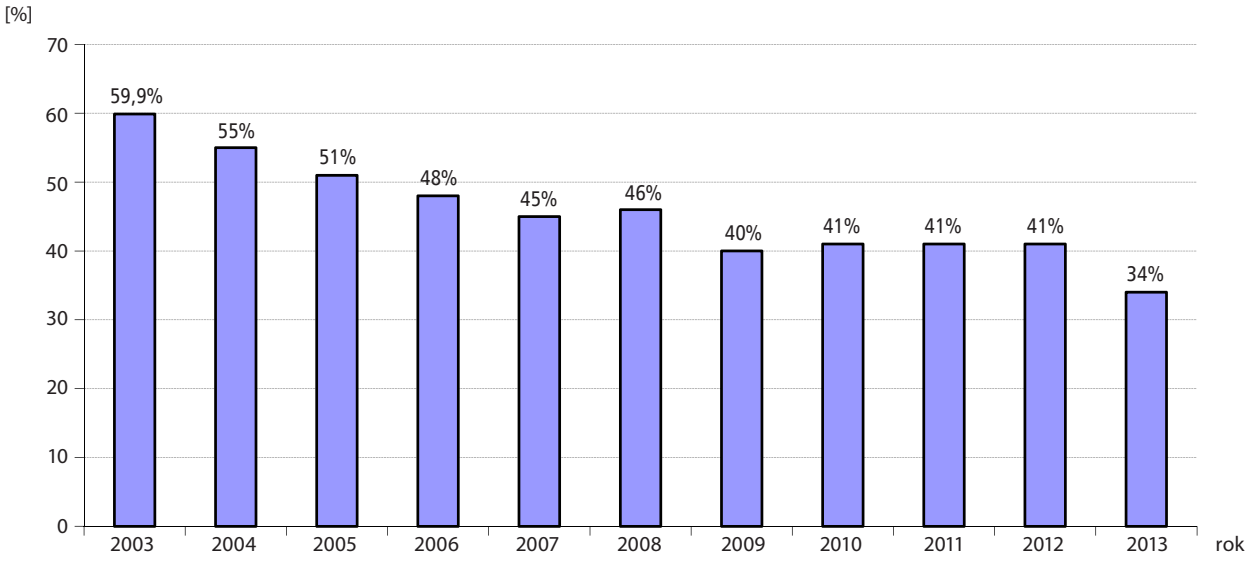
Stan dróg i infrastruktury technicznej

Mimo systematycznej poprawy, polskie drogi wciąż stanowią jedną z podstawowych barier ograniczających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nadal bowiem sieć dróg publicznych nie jest w całości przystosowana do przenoszenia coraz intensywniejszego ruchu samochodowego. Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami[22], w ramach tzw. koncepcji bezpiecznego systemu,

[22] Organizacji Narodów Zjednoczonych zawartych np. w Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011–2020, Banku Światowego np. w Raporcie końcowym z Przeglądu potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce.

infrastruktura drogowa powinna być projektowana i wykonywana w taki sposób, aby ograniczać ryzyko wypadku lub minimalizować jego skutki. Tymczasem w Polsce wciąż zbyt mało jest dróg dwujezdniowych redukujących możliwość wystąpienia najgroźniejszych wypadków. Na drogach jednojezdniowych o dużym natężeniu ruchu brakuje odrębnych pasów, które umożliwiają na pewnych odcinkach bezpieczne wyprzedzanie (tzw. koncepcja 2+1), bezkolizyjnych skrzyżowań lub tzw. lewoskrętów z osobnymi światłami, świateł na przejściach, gdzie występuje duże natężenie ruchu, odseparowania pieszych oraz rowerzystów od ruchu samochodów, itp. rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo. Niezadawalający jest też stan techniczny dróg. Na koniec 2013 r. sieć krajowa na 21% długości wymagała podjęcia niezbędnych prac remontowych, a na kolejnych 12,5% prace te powinny były być przeprowadzone w trybie pilnym. Najgorszy stan techniczny dróg krajowych na koniec 2013 r. występował w województwach dolnośląskim (49%), lubuskim (47%) i śląskim (44%).

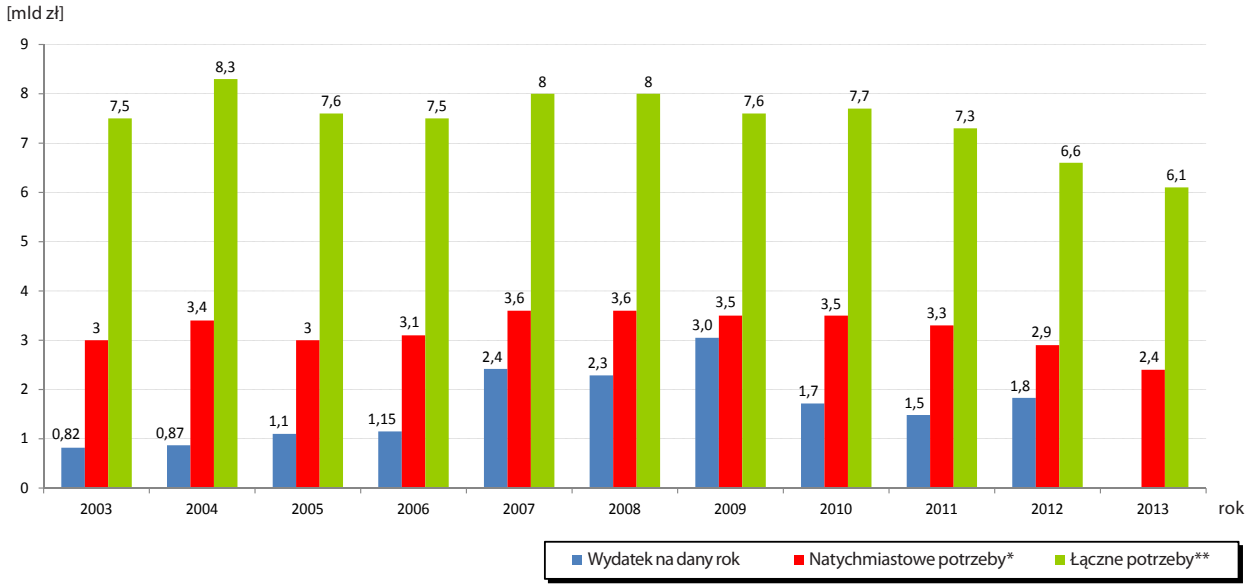
Wykres nr 8
Procentowy udział dróg krajowych wymagających remontu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Kontrole przeprowadzone przez NIK wykazały, że zarządy dróg w większości przypadków nie wywiązywały się z obowiązków utrzymania w należytym stanie technicznym eksploatowanego zasobu. Nie dokonywano obligatoryjnych przeglądów technicznych budowli drogowych. Nie zapewniono też odpowiedniego poziomu finansowania napraw. Od wielu lat nakłady na wykonywanie prac remontowych na drogach krajowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb i utrzymują się na zbliżonym poziomie ok. 8 mld zł.

Wykres nr 9
Wydatki na remonty i utrzymanie



Uwagi:
Dla lat 2003–2006 jest to szacunkowy łączny strumień nakładów na remonty nawierzchniowe na sieci dróg krajowych planowanych na dany rok.
* Natychmiastowe potrzeby – likwidacja stanu niezadawalającego i złego.
** Łączne potrzeby – wielkość środków finansowych pozwalających na wykonanie wszystkich zabiegów zalecanych, czyli likwidację odcinków dróg w stanie złym i niezadawalającym.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Zróżnicowana sytuacja występuje na drogach lokalnych, będących w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Brak jest jednak pełnych, wiarygodnych danych na temat stanu tej infrastruktury w ujęciu globalnym, co utrudnia podejmowanie przez państwo działań długofalowych, opartych o jasne i precyzyjnie określone przesłanki.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia[23] zarządcy dróg sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (§ 2 ust. 1).

Wyniki kontroli[24] wskazują, że 77% skontrolowanych zarządców dróg lokalnych (27 spośród 35) przekazywało poprawne dane. Jednakże w pozostałych przypadkach sprawozdania te były przekazywane z opóźnieniami, prezentowały dane zaniżone lub zawyżone w stosunku do danych źródłowych lub nie były w ogóle przekazywane[25]. Należy ponadto zwrócić uwagę, że dane zawarte w formularzach przekazywanych GDDKiA przez zarządców[26], w odniesieniu do dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, nie przedstawiają informacji dotyczących stanu technicznego nawierzchni takich jak: stanu spękań, równości podłoża, głębokości kolein,

23 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).

24 Kontrola prowadzona przez Delegaturę NIK w Poznaniu pn. *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych"* w ramach Projektu pn. *Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.*

25 W przypadku 9% skontrolowanych zarządców dróg.

26 Formularze danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast oraz formularze danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast.

właściwości przeciwpoślizgowych, czy uszkodzeń strukturalnych. Ponadto wyniki kontroli wskazują na wieloletnie zaniechania zarządców dróg w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. W przypadku 83% zarządców dróg (29 z 35 skontrolowanych) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynieryjnych (rocznych i pięcioletnich). Zaniechania te dotyczyły bądź nieprowadzenia tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach.

Nie wszystkie drogi wymagające przygotowania do przenoszenia ciężkiego ruchu samochodowego zostały dostosowane do nacisku wynoszącego 11,5 tony na oś (standard UE). Nie wywiązywano się także z obowiązków ochrony dróg przed zniszczeniem przez przeciążone samochody. W rezultacie przeładowane pojazdy żłobiły głębokie koleiny, także w takim stopniu, który powinien doprowadzić do wyłączenia drogi z eksploatacji. Pomimo poprawy sytuacji w tym zakresie, na koniec 2013 r. koleiny wymagające natychmiastowych napraw nadal występowały na ok. 3 tys. km, tj. 14,4% długości dróg krajowych.

Z ustaleń NIK wynika także, że drogi nie są przygotowane do przewozów tzw. towarów niebezpiecznych, takich m.in. jak materiały wybuchowe, trujące środki chemiczne czy paliwa silnikowe. Nie ma wystarczającej liczby specjalnych parkingów do awaryjnego postoju pojazdów załadowanych tymi materiałami. Brakuje też odpowiedniej organizacji ruchu na drogach zapewniającej bezpieczeństwo przewozów tego rodzaju ładunków.

Zdjęcie nr 1
Policja na miejscu zdarzenia drogowego

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Oznakowanie dróg

Niekorzystna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikająca w dalszym ciągu z niedostatecznego stanu technicznego szeregu dróg, pogłębiana była nierzetelnym wykonywaniem obowiązków w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem na drogach. Nagminnie występowały przypadki niesporządzenia organizacji ruchu, będącej m.in podstawą sytuowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, bądź też niedostosowania do niej faktycznego oznakowania. W efekcie oznakowanie na polskich drogach jest często złe, niekonsekwentne i źle usytuowane. W wielu miejscach nadmiar znaków utrudniał odczytanie ich znaczenia, zaś w innych brakowało znaków wymaganych organizacją ruchu, bądź były niewidoczne dla kierowców[27].

Zdjęcie nr 2

Niewidoczne dla kierujących znaki: A-17 „Uwaga dzieci" i B-35 „Zakaz postoju" umieszczone na pierwszym słupku oraz znaki: D-6 „Przejście dla pieszych" i T-27 „Agatka" na drugim słupku przy drodze gminnej w Żywcu

Zdjęcie nr 3

Nieczytelny znak B-33 „Ograniczenie prędkości do 40km/h" przy drodze gminnej w Koniecpolu

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

2) Funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Policja

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie niski stopień (57%) wymaganego przeszkolenia specjalistycznego policjantów pionu ruchu drogowego. W ocenie NIK skutkowało to nie tylko niemożnością prawidłowego wykonywania pełnego zakresu zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez poszczególnych policjantów, ale również mogło mieć istotne konsekwencje dla efektywności prowadzonych działań, a także rzetelności dokonywanych ustaleń, a nawet bezpieczeństwa samych policjantów.

NIK zwróciła uwagę, iż spośród 7.533 policjantów ruchu drogowego, zatrudnionych w terenowych jednostkach Policji, tylko 4.284 (56,9%) miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu

[27] Szczegółowe dane na ten temat zawierają Informacje NIK o wynikach kontroli: P/13/078 *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym,* P/13/143 *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego*, a także zrealizowanej przez Wojewodów na zlecenie NIK kontroli *Organizacja ruchu na drogach powiatowych i wojewódzkich.*

drogowego, wymagany na mocy obowiązujących przepisów[28]. W 6 spośród 33 terenowych jednostek Policji przeszkolenie to miało mniej niż 50% funkcjonariuszy. Pozostałe kursy specjalistyczne, których odbycie nie było wymagane przez przepisy, ukończyło: w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego – 6,7% policjantów; obsługi wideorejestratorów wykroczeń – 8,5%, kontroli tachografów cyfrowych – 14,8%; kierowania motocyklem szosowym – 7,1%[29]; doskonalenia techniki jazdy samochodem – 15,4% policjantów. Przyczyną tego stanu rzeczy był m.in. niewydolny w stosunku do potrzeb system szkoleniowy Policji. W 2012 r. na kursach Ruchu Drogowego przeszkolono jedynie 19,6% zgłoszonych funkcjonariuszy, a w I połowie 2013 r. – 15,6%[30].

Zdjęcie nr 4
Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Salka wykładowa Zakładu Ruchu Drogowego

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

NIK zwraca również uwagę, iż zdecydowana większość skontrolowanych jednostek Policji (26 spośród 33) nie miała wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu technicznego oraz umundurowania w stosunku do obowiązujących norm wyposażenia. W połowie 2013 r. skontrolowane jednostki miały na stanie 1.719 samochodów osobowych. Brakowało 90 radiowozów, 78 ambulansów pogotowia ruchu drogowego (tylko 6 z 17 garnizonów w kraju miało je na wyposażeniu) oraz 14 ambulansów do diagnostyki stanu technicznego pojazdów (miały je 4 garnizony).

28 Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.). Szkolenia specjalistyczne policjantów ruchu drogowego zostały wprowadzone decyzjami Komendanta Głównego Policji, jako niezbędny element doskonalenia zawodowego policjantów, umożliwiający podnoszenie jakości wykonywania ich ustawowych zadań.

29 Według stanu na 30 czerwca 2013 r. pion ruchu drogowego posiadał na wyposażeniu 706 motocykli, tj. o 173 więcej niż przeszkolonych policjantów (530). Uprawnienia do kierowania pojazdem posiadało wprawdzie 4660 policjantów, należy jednak zauważyć, iż czym innym jest posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem (jako zwykły uczestnik ruchu drogowego), a czym innym jest wykorzystywanie tego pojazdu w działaniach policyjnych.

30 W wyniku kontroli NIK Policja podjęła szereg działań mających na celu usprawnienie procesu szkolenia funkcjonariuszy, w szczególności poprzez wzrost liczby kursów w ramach których szkoleni są policjanci ruchu drogowego.

Paradoksalnie, choć we wszystkich garnizonach Policji i typach jednostek brakuje w sumie ponad 3 tys. pojazdów, to jednak występowały przypadki „nadwyżek sprzętu" – w sumie 529 aut i motocykli. Nie zmienia to jednak faktu, że ponad 1/3 policyjnych pojazdów była zużyta i kwalifikowała się do wymiany. A to oznacza, że Policja w niedługim czasie będzie miała do dyspozycji nieco ponad połowę potrzebnych do służby pojazdów, gdyż nie ma wystarczających środków na nowe zakupy. Problem ten może mieć negatywny wpływ na realizację zadań, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdjęcie nr 5
Jeden z modeli pojazdów używanych przez Policję

Źródło: Policja.

Główna Inspekcja Transportu Drogowego

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie był w pełni skuteczny i nie zapewniał, w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń, podjęcia wymaganych na podstawie przepisów prawa działań[31].

W trakcie kontroli ustalono, iż w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km/h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy określonego w obowiązujących przepisach. W ocenie NIK GITD miała prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h[32]. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej

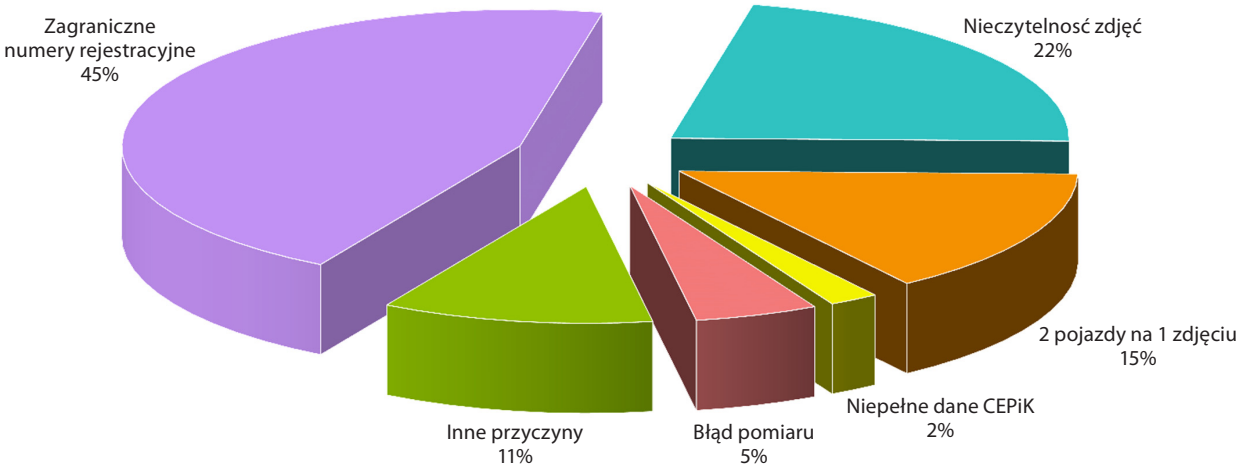
31 Polegających m.in. na nałożeniu mandatu oraz punktów i niezwłocznym poinformowaniu o tym fakcie Policji.

32 Zidentyfikowano także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia – dopuszczono do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11.115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji.

niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia była uzasadniona w kontekście istniejących wówczas uwarunkowań technicznych i kadrowych.

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 16 czerwca 2014 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 5.428.585. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 3.195.745 zdjęć (59%) i wysłano 1.748.240 wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia[33]. Z różnych przyczyn, sprawcy ponad 40% zarejestrowanych wykroczeń drogowych, nie mogli zostać ukarani.

Wykres nr 10
Przyczyny niewykorzystania zdjęć z fotoradarów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD.

Szczególną uwagę NIK zwróciła na problem egzekwowania odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w stosunku do obcokrajowców. Zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urządzeń rejestrujących (45% liczby wszystkich odrzuconych zapisów, blisko 19% wszystkich wykonanych zdjęć). Niestety brak odpowiednich przepisów oraz rozwiązań organizacyjnych powodował, że kierowcy takich pojazdów pozostawali praktycznie bezkarni i powszechnie lekceważyli obowiązujące w Polsce przepisy. Występowały także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, w przypadkach, gdy osoba wskazana jako kierujący pojazdem była cudzoziemcem[34]. Problemy w tym zakresie związane były zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców mandatów karnych kredytowanych, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu[35].

33 Pozostałe 1.447.505 stanowiły zdjęcia, które zostały zweryfikowane do dalszego procedowania i jednocześnie wg stanu na dzień 16 czerwca 2014 r. nie skutkowały wysłaniem wezwania do właściciela pojazdu.

34 Termin „cudzoziemiec" jest rozumiany, na potrzeby niniejszego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

35 Obecnie wprowadzane regulacje w tym zakresie będą dotyczyć wyłącznie kierowców z krajów należących do UE. Nierozwiązany nadal pozostaje problem kierowców spoza UE.

Zdjęcie nr 6

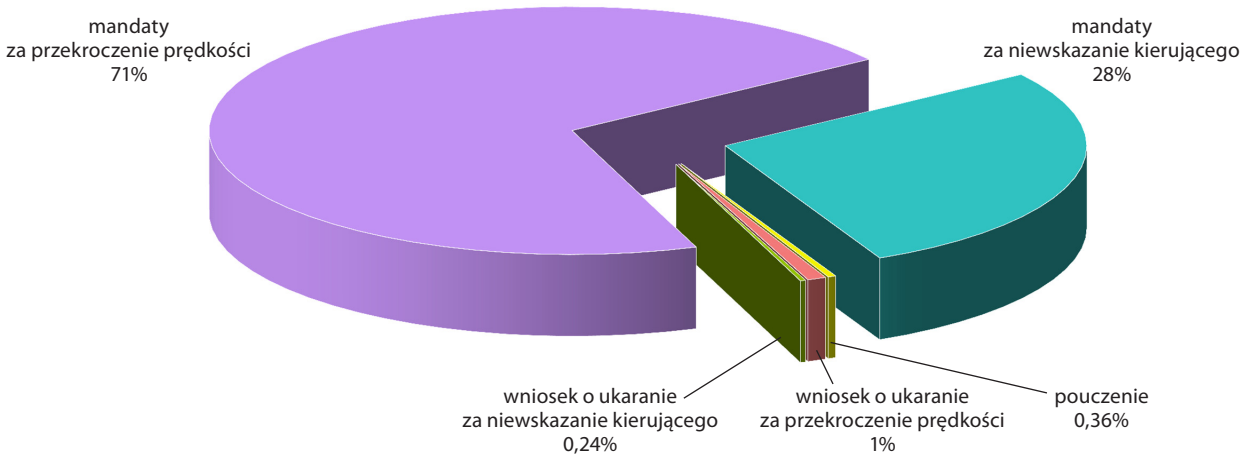
Knurowiec, Droga Krajowa nr 8. Tir zarejestrowany poza UE przekraczający dozwoloną prędkość o 39 km/h

Źródło: Materiały udostępnione przez GITD.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż prawie 1/3 sprawców ujawnionych przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości nie zostaje ukaranych grzywną za to wykroczenie (tym samym nie dostaje też punktów karnych i unika innych konsekwencji, takich jak np. zatrzymanie prawa jazdy), bo właściciele pojazdów odmawiają wskazania kierującego pojazdem[36]. W ocenie NIK, tak duża skala odmów dowodzi, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz fakt, że przy występującej skali ich naruszeń, możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, należałoby rozważyć zmianę trybu odpowiedzialności w tym zakresie[37].

Wykres nr 11

Działania ITD wobec zidentyfikowanych właścicieli pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD.

[36] Analogiczny problem występuje w przypadku wykroczeń ujawnianych przez straże gminne (miejskie).

[37] Kwestię tę omówiono szczegółowo w informacji R/13/001 *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.*

Wystąpienie tych nieprawidłowości było bezpośrednią przyczyną niskiej skuteczności systemu, rozumianej jako brak osiągnięcia efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania, co mogło mieć istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości wynikały jednakże z czynników obiektywnych, zasadniczo niezależnych od GITD, tj. przede wszystkim z braku wystarczającej liczby pracowników merytorycznych, przyjętych rozwiązań prawnych oraz trwającej budowy systemu.

Straże gminne (miejskie)

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego urządzeń do kontroli prędkości, zwłaszcza przenośnych, budzi poważne zastrzeżenia NIK. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że użycie tych urządzeń przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK ujawniła w trakcie kontroli, że strażnicy gminni dokonywali często kontroli w miejscach nieuzgodnionych z Policją lub rozpoczynali służbę w miejscach uzgodnionych, by przenieść się w miejsce inne niż uzgodnione, niezagrożone wypadkami.

NIK zwróciła też uwagę na fakt, że wybór wielu miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych[38], a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w ramach których możliwe byłoby zweryfikowanie osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

NIK zauważa, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obwiązującymi przepisami[39].

3) Przygotowanie uczestników ruchu drogowego

Przygotowanie kierowców

Nierozwiązanym problemem pozostającym w związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego jest mało skuteczny system nadawania uprawnień do kierowania pojazdami. Dokonywane w ostatnich latach zmiany zarówno w szkoleniu, jak i egzaminowaniu kandydatów na kierowców nie przyniosły zakładanych efektów. W dalszym ciągu uzyskanie prawa jazdy jest bardzo trudne, a samo uzyskanie tego uprawnienia nie przygotowuje nowych kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Kierowcy młodzi wiekiem i stażem są wciąż sprawcami około 20% ogółu wypadków drogowych[40].

---

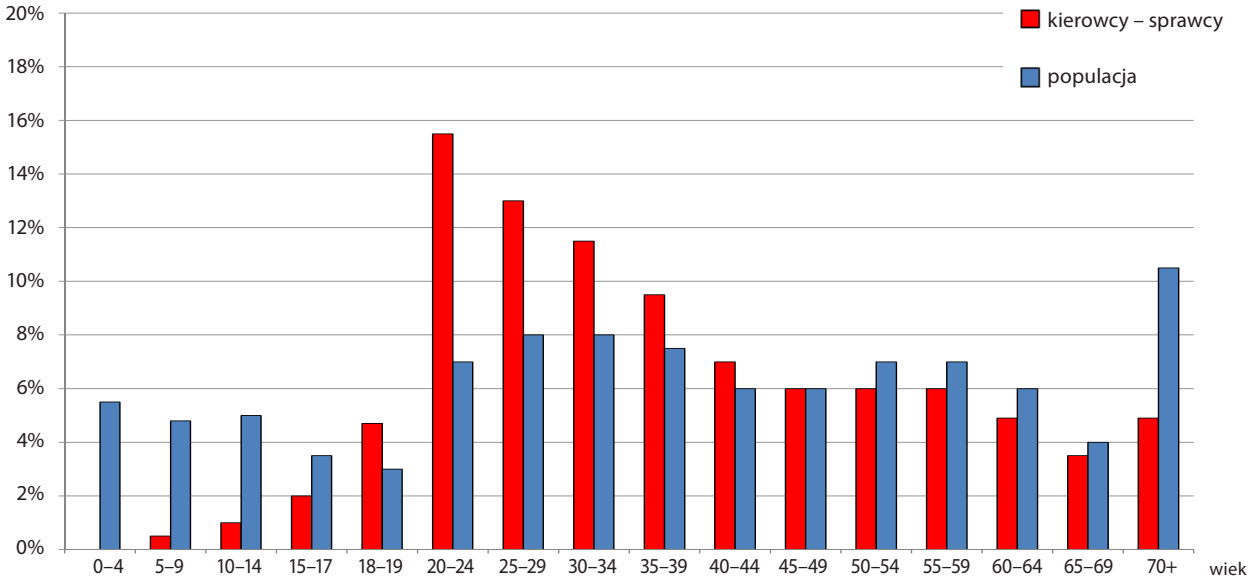
38 Chociaż nie wymagają tego wprost przepisy prawa, to należy zauważyć, że bez przeprowadzenia rzetelnych analiz prawidłowy wybór lokalizacji urządzeń nie był możliwy.

39 Zgodnie z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są przeznaczyć w całości na finansowanie: zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową; utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynieryjnych; poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

40 Na ten stan rzeczy miał wpływ również szereg innych czynników, takich jak np. skłonność do podejmowania ryzykownych działań, nieumiejętność właściwej oceny warunków i własnych umiejętności, czy też stosunkowo częste prowadzenie pojazdu w okolicznościach powodujących wzrost ryzyka wypadku (pora nocna, towarzystwo rówieśników).

Wykres nr 12

Wypadki spowodowane przez kierujących pojazdami (według grup wiekowych)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji za 2013 r.

Z ustaleń kontroli wynika że najsłabiej funkcjonującymi ogniwami w procesie związanym z uzyskaniem prawa jazdy były ośrodki nauki jazdy. Niski był poziom szkolenia, ponieważ w znacznej części szkoły nie były przygotowane do efektywnego wykonywania zadań. Nieskuteczny był też nadzór nad ich działalnością ze strony starostów.

Natomiast w ośrodkach egzaminowania, tj. w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego najwięcej zastrzeżeń dotyczyło egzaminatorów. Zatrudniano bowiem egzaminatorów, którzy jednocześnie pracowali jako instruktorzy nauki jazdy. Odnotowano też przypadki zatrudniania egzaminatorów ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, bądź podejrzanych lub skazanych za przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu. W toku badań ankietowych przeprowadzonych w ramach kontroli NIK 11,8% osób ankietowanych stwierdziło, iż spotkało się z sugestią wręczenia łapówki, a 4,4% potwierdziło wręczenie korzyści majątkowej.

Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego

Budowania świadomości społecznej odnośnie zagrożeń w ruchu drogowym oraz promowanie i kształtowanie właściwych postaw wśród wszystkich jego uczestników ma istotne znaczenie dla ograniczenia występowania negatywnych zjawisk w tym obszarze. Działania w zakresie promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakkolwiek były przez instytucje państwowe prowadzone lub wspierane, miały charakter rozproszony i nieskoordynowany, co zmniejszało ich skuteczność. NIK zwraca ponadto uwagę, iż działania te były skoncentrowane głównie na dzieciach i młodzieży szkolnej, a stosunkowo niewiele działań prowadzonych było w stosunku do grup zwiększonego ryzyka (np. mężczyzn w wieku 18–24 lata)[41]. Nie prowadzono również badania efektów przeprowadzonych akcji. Bez wdrożenia spójnej, długofalowej strategii komunikacyjnej

[41] Nie oznacza to oczywiście, iż programy edukacyjne skierowane do dzieci powinny zostać ograniczone – mają one bardzo istotne znaczenie, gdyż dzieci również są grupą ryzyka (jako piesi uczestnicy ruchu drogowego), a wczesne formowanie właściwych postaw w zakresie bezpiecznych zachowań w ruchu drogowym ma kluczowe znaczenie.

oraz kompleksowego podejścia do edukacji uczestników ruchu drogowego, skuteczność podejmowanych w tym zakresie działań będzie ograniczona[42].

NIK zwraca również uwagę na błędy, jakie zostały popełnione przy wdrażaniu rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak wynika z doświadczeń innych krajów, jednym z istotnych czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań. Niestety w Polsce temu aspektowi nie poświęcono dostatecznej uwagi. Np. wdrażając system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie zadbano o przeprowadzenie rzetelnej akcji informacyjnej w zakresie celów i uwarunkowań wdrożenia tego systemu, co spowodowało powstanie u wielu użytkowników dróg przekonania, iż jedynym jego celem jest „zasilenie budżetu państwa"[43].

Skuteczność prowadzonych działań profilaktycznych i edukacyjnych wymaga również wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością działania poszczególnych służb, a także przestrzeganiem przepisów przez osoby korzystające z immunitetów. Niedopuszczalne jest bowiem w demokratycznym państwie prawnym występowanie sytuacji, gdy z jednej strony następuje zaostrzenie polityki państwa w stosunku do sprawców wykroczeń drogowych, a jednocześnie tolerowane są rażące naruszenia przepisów np. przez funkcjonariuszy, którzy kierując pojazdem, nie korzystającym z uprawnień pojazdu uprzywilejowanego (tj. nie prowadząc interwencji lub akcji ratowniczej), w sposób rażący naruszają przepisy ruchu drogowego[44].

Zdjęcie nr 7
Patrol Policji, DK nr 9, m. Włostów. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie – o 30 km/h, wyprzedzanie na zakręcie oznaczonym znakiem ostrzegawczym, na linii podwójnej ciągłej (łącznie 14 pkt)

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

42 Należy jednakże docenić olbrzymie zaangażowanie wielu organizacji i osób w prowadzenie działań w zakresie promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego. Akcje takie jak: *Klub Pancernika klika w fotelikach* Instytutu Transportu Samochodowego, Zwierzak za kierownicą organizowany przez poseł Beatę Bublewicz, czy też akcje organizowane przez Polski Związek Motorowy, a także setki inicjatyw lokalnych mają istotne znaczenie dla wzrostu świadomości uczestników ruchu drogowego, a tym samym poprawy bezpieczeństwa.

43 W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zdecydowanie wyższą akceptację społeczną działań o charakterze represyjnym w stosunku do uczestników ruchu drogowego, w przypadku gdy uzyskane w ten sposób środki przeznaczane byłyby bezpośrednio na działania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rozwiązanie takie przewidziano w przypadku mandatów nakładanych przez straże gminne (miejskie) – niestety, jak pokazują wyniki kontroli NIK, nie funkcjonuje ono prawidłowo – kwestię tę omówiono szczegółowo w informacji o wynikach kontroli nr D/13/504 i D/13/508 *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

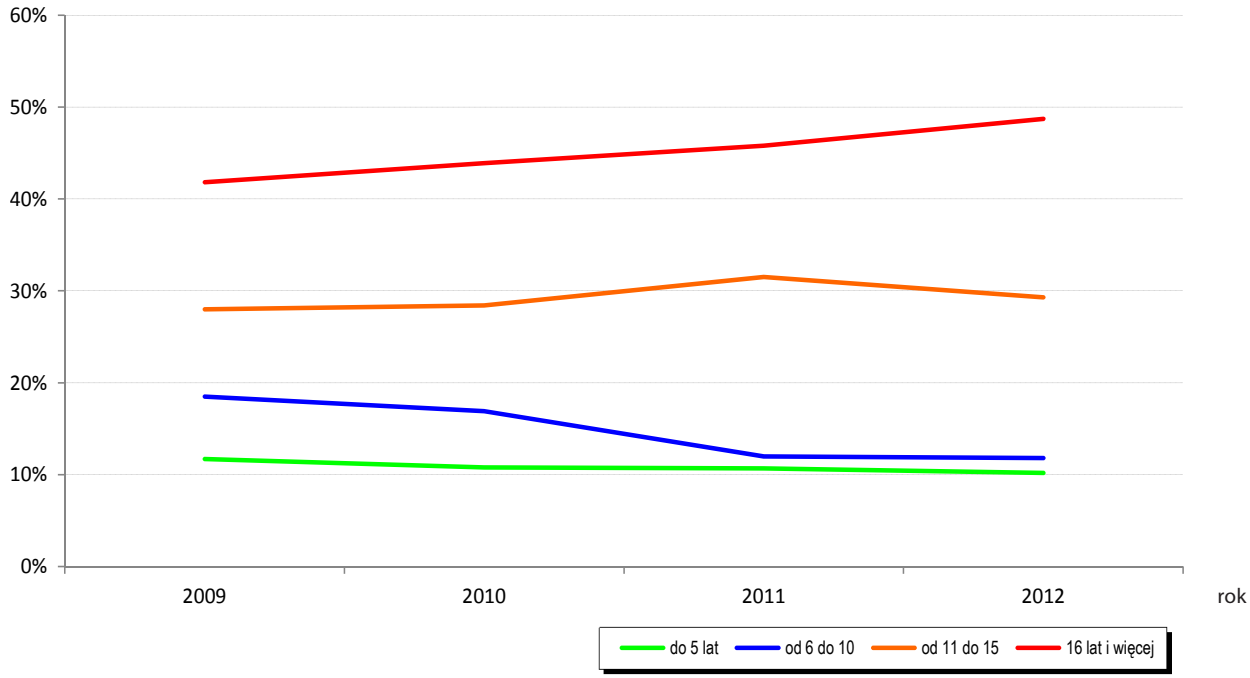
44 Zobacz informacja o wynikach kontroli nr P/13/100 *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

4) Stan techniczny pojazdów

Stan techniczny pojazdów ma istotny wpływ zarówno na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadku, jak i na jego potencjalne skutki. Nowoczesne rozwiązania techniczne pozwalają nie tylko ograniczyć ryzyko wypadku, ale również jego konsekwencje.

Wg danych statystycznych, średnia wieku samochodów jeżdżących po polskich drogach to 16 lat. Wprawdzie realny wiek przytaczany przez ekspertów jest nieco niższy, tj. 12–13 lat, to jednak dane te wskazują, że statystyczne auto Polaka jest stare, mało bezpieczne i nieekologiczne. W tym stanie rzeczy jakość badań wykonywanych przez Stacje Kontroli Pojazdów (SKP) warunkująca dopuszczenie pojazdów do ruchu jest jednym z podstawowych elementów decydujących o bezpieczeństwie użytkowników dróg.

Wykres nr 13
Struktura wieku samochodów osobowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Tymczasem ustalenia kontroli NIK wskazują, że nadzór ze strony starostów nad SKP oraz zatrudnionymi tam diagnostami sprawowany był nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Powszechne niewykorzystywanie instrumentów do wykonywania nadzoru sprawiało, że praktycznie system ten nie funkcjonował. Stwierdzono, że 25% skontrolowanych starostów nie przeprowadzało wymaganych prawem kontroli, w tym w tak istotnym zakresie, jak prawidłowość wykonywania badań technicznych pojazdów. Ponadto 30% starostów nadawało uprawnienia diagnostom z naruszeniem prawa (kandydaci na diagnostów nie spełniali wymogów ustawowych, takich jak przeszkolenie, praktyka). Starostowie postępowali też tolerancyjnie w przypadkach cofania uprawnień diagnostom, którzy złamali prawo w zakresie badań technicznych.

Wskutek wspomnianych nieprawidłowości możliwe było funkcjonowanie w 75% zbadanych powiatów stacji kontroli pojazdów, które działały na stałe lub przez pewien czas (rekordziści – przez 4 lata) bez podstawowego dokumentu wymaganego przez prawo, czyli poświadczenia

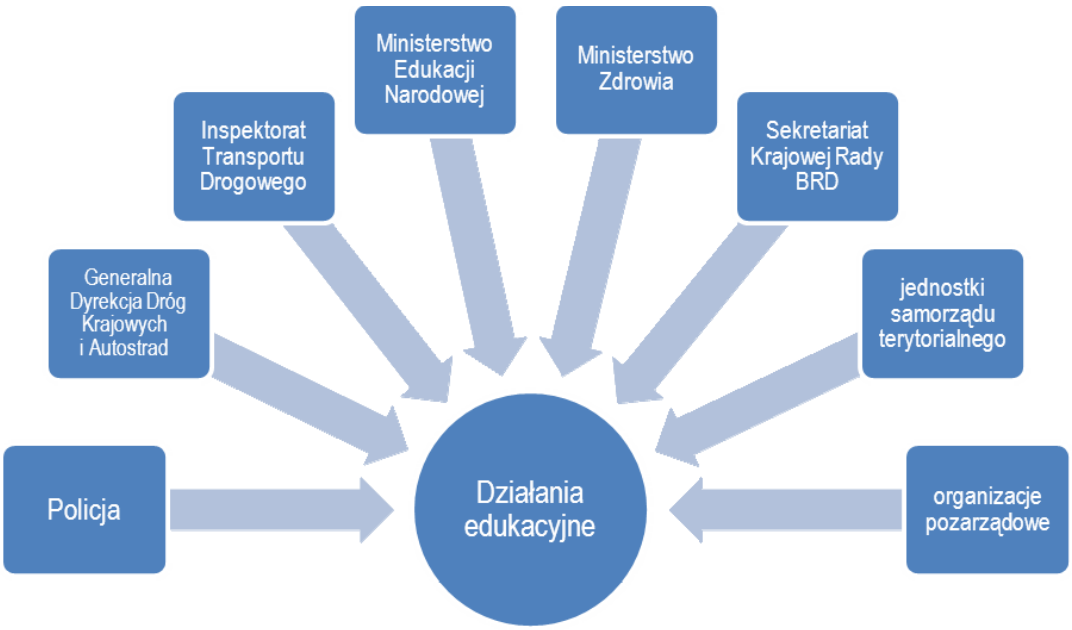
wydanego przez Transportowy Dozór Techniczny. Dokument ten potwierdza, że stacja ma właściwe wyposażenie i warunki do wykonywania badań. Nielegalnie działające SKP, w skontrolowanych starostwach, dopuściły do ruchu w okresie objętym kontrolą ponad 185 tysięcy samochodów[45].
Brak skutecznego nadzoru nad SKP sprawiał też, iż w blisko połowie skontrolowanych powiatów w stacjach kontroli zatrudnieni byli diagności wcześniej karani lub aktualnie podejrzani o fałszowanie wpisów umożliwiających dopuszczenie pojazdów do ruchu.
Konsekwencją ujawnionych nieprawidłowości jest to, że system badań technicznych pojazdów w Polsce tylko częściowo spełnia postawione przed nim zadania. Dzieje się tak dlatego, że stosunkowo łatwo dopuszcza on do ruchu pojazdy znajdujące się w złym stanie technicznym. Z danych uzyskanych w toku kontroli od Inspekcji Transportu Drogowego wynika, że 11,9% kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję kończy się zatrzymaniem dowodu rejestracyjnego. Przyczyną zatrzymania jest w ok. 80% zły stan techniczny skontrolowanych pojazdów[46].

5) Brak powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na brd

System zarządzania brd

W Polsce nie funkcjonuje powszechny, spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Kluczowe elementy, które winny składać się na ten system, nie funkcjonują, bądź też wykazują zasadnicze braki. Na zmniejszenie skuteczności podejmowanych działań wpływało przede wszystkim przyjęcie zasady instytucjonalnej, rozproszonej odpowiedzialności za problemy zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Przykładowo, za prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego odpowiadają m.in.:

Schemat nr 1



Źródło: Opracowanie własne NIK.

[45] Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego. NIK, Warszawa, marzec 2009 r. Przedmiotowe nieprawidłowości stwierdzono w 38 starostwach (73% skontrolowanych).

[46] W Polsce ok. 2% aut nie przechodzi badań technicznych. W innych krajach UE jest to nawet kilkukrotnie więcej.

Natomiast za prowadzenie kontroli prędkości m.in:

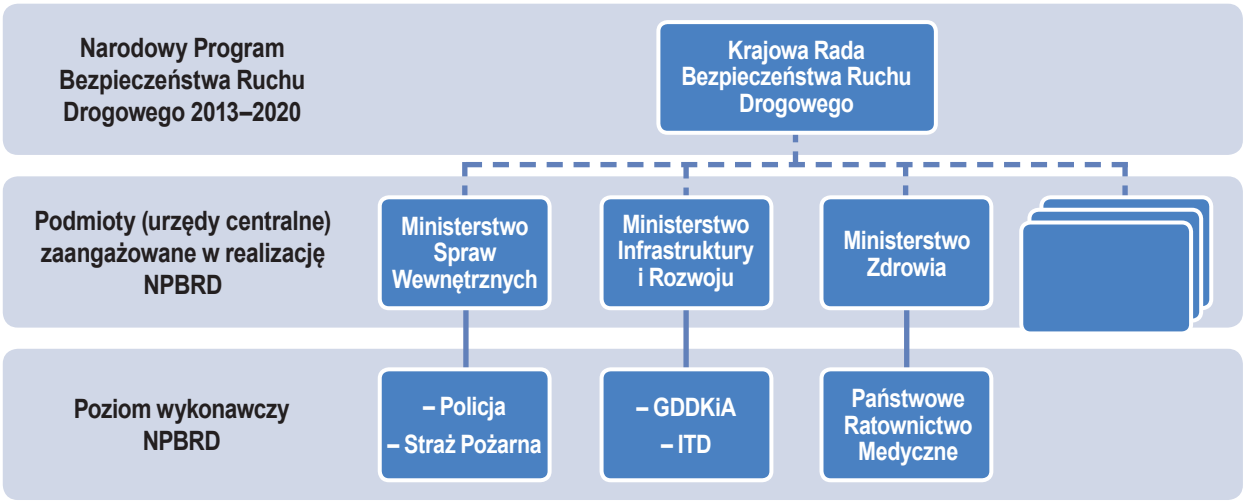
Schemat nr 2

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przede wszystkim jednakże, nie został powołany jeden organ, którego zakres kompetencji, pozwoliłby na skuteczną koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz, co szczególnie istotne, egzekwowanie realizacji niezbędnych działań w tym zakresie. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak pokazują doświadczenia z lat ubiegłych, nie była w stanie skutecznie wypełniać tej funkcji[47]. Skutkiem tego, działania podejmowane przez poszczególne podmioty odpowiedzialne za realizację polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego były niespójne, ograniczone wyłącznie do zakresu ich właściwości, a przez to ich skuteczność była znacznie niższa, niż wynikałoby to z zaangażowanych sił i środków.

[47] Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) została powołana dnia 1 stycznia 2002 r. na mocy ustawy Prawo o ruchu drogowym, jako międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. KRBRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy między innymi: proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy brd, zlecanie badań naukowych, inicjowanie oraz opiniowanie aktów prawnych w dziedzinie brd, inicjowanie współpracy zagranicznej jak również działalności edukacyjno-informacyjnej, współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi, analizowanie i ocena podejmowanych działań. W Polsce brak jest rządowej agencji wyspecjalizowanej w ocenie stanu brd, odpowiadającej za koordynację działań prawno-organizacyjnych i badawczych zmierzających do poprawy sytuacji.

Schemat nr 3



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Finansowanie brd

Istotnym problemem polskiego „systemu" brd było nierealizowanie zaplanowanych działań ze względu na brak wystarczających środków finansowych[48]. Wydatki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego były finansowane z budżetów poszczególnych instytucji, realizujących zadania w tym zakresie. Biorąc pod uwagę, że szereg podmiotów realizuje w ramach brd zadania zbliżone do siebie (np. Policja i ITD), powoduje to rozproszenie środków finansowych, a tym samym ich nieefektywne wykorzystywanie. Ponadto, w ramach budżetów poszczególnych instytucji, zadania związane z brd muszą niejako „konkurować" z innymi zadaniami realizowanymi przez daną instytucję, co utrudnia długofalowe planowanie działań[49]. Problemem obecnego systemu było również m.in. to, że tak naprawdę nie wiadomo, jakie środki wydatkowane były na poszczególne działania i jakie były efekty ich wydatkowania. Brak było bowiem mierników oceny skuteczności poszczególnych działań – sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na drogach się poprawia, ale tak naprawdę nie wiadomo które działania i w jakim stopniu przyczyniają się do jej poprawy, a tym samym które z realizowanych zadań mają kluczowe znaczenie (i powinny zostać potraktowane priorytetowo), a których wpływ jest jedynie marginalny (co może skutkować ich zaniechaniem). Brak jest w szczególności systemu monitoringu i ewaluacji realizacji zadań przez podmioty zewnętrzne.

Rzetelność danych na temat brd

Istotnym problem był brak kompletnych, rzetelnych danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Większość analiz (w tym dotyczących miejsc ustawienia fotoradarów), ocen, planów i innych opracowań w zakresie brd była oparta o dane z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. Jednakże, jak wykazały ustalenia kontroli, policjanci nieprawidłowo rejestrowali dane na temat

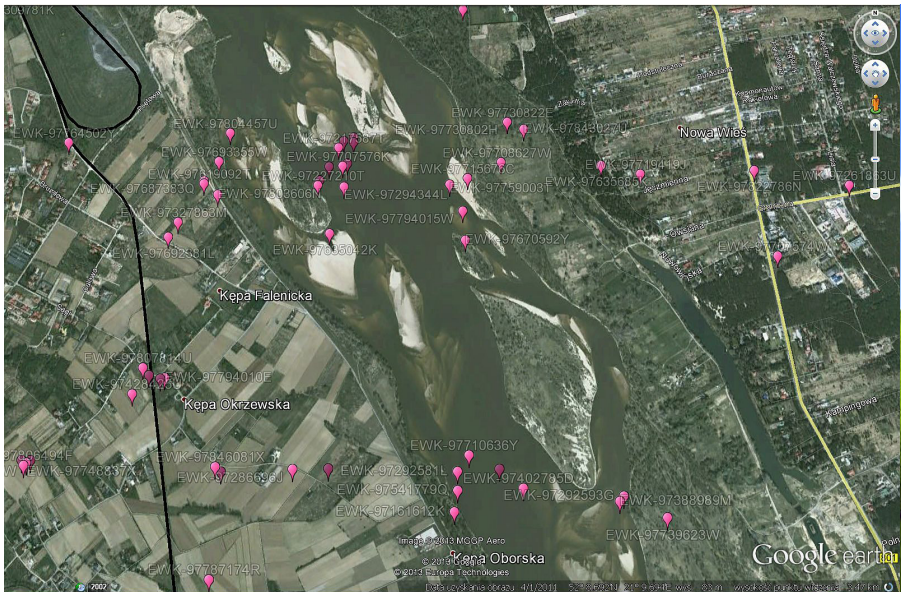
[48] Było to przyczyną niezrealizowania wielu zadań w ramach programu Gambit.

[49] Z doświadczeń krajów o wyższym poziomie brd wynika, iż o wiele lepsze efekty przynoszą działania długofalowe (monitorowane, oceniane, korygowane), niż jednorazowo podejmowane akcje.

wypadków i kolizji w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWIK, w efekcie czego zawierał one dane błędne, sprzeczne lub niekompletne[50]. Ponadto, mimo obowiązku, policjanci, w zdecydowanej większości przypadków, nie rejestrowali współrzędnych geolokalizacyjnych (GPS) miejsca kolizji lub wypadku[51]. W SEWiK zarejestrowano, jako lokalizacje zdarzeń drogowych, współrzędne miejsc leżących w znacznym oddaleniu od dróg: na terenie pól uprawnych lub rzek. Współrzędne ok. 1600 miejsc wypadków i kolizji zlokalizowano poza granicami kraju, m.in. na Półwyspie Arabskim.

Zdjęcie nr 8

Przykład nieprawidłowych współrzędnych GPS miejsc zdarzeń drogowych zarejestrowanych na terenie Polski. Na ilustracji okolice rzeki Wisły na południe od Warszawy i rzekome miejsca wypadków drogowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji.

Wątpliwości budzą również podawane przyczyny wypadków drogowych w Polsce. Należy zauważyć, iż system SEWIK oraz instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego, pozwalają na wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia dla każdego z jego uczestników (czyli jeżeli np. wg policjanta przyczyną wypadku była nadmierna prędkość jednego z kierowców oraz zły stan techniczny jego pojazdu, w statystykach odzwierciedlenie znajdzie tylko jedna z nich)[52]. Nie uaktualniano

50 Kontrolerzy NIK przeanalizowali dane dotyczące ponad 380 tys. zdarzeń drogowych (w tym ponad 3 tys. z ofiarami śmiertelnymi) zarejestrowanych w SEWiK (w II półroczu 2012 i w I półroczu 2013 r.). Stwierdzone błędy dotyczyły: w ponad 45 tys. przypadków – opisów miejsca zdarzenia (wpływa na identyfikację miejsc niebezpiecznych), w prawie 10 tys. zdarzeń – opisu uczestników zdarzenia (wpływa na prawidłowe identyfikowanie sprawców wypadków – np. młodocianych), a w ok. 7 tys. danych specyficznych dla zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi (chodzi m.in. o współrzędne GPS, czas reakcji policji na zdarzenie itp.).

51 Dotyczy to 96% przebadanych przez NIK danych z SEWIK, czyli 366 tys. spraw. Podjęte po zakończeniu kontroli przez Komendanta Głównego Policji działania spowodowały, że obecnie dla ok. 80% zdarzeń drogowych są rejestrowane dane GPS.

52 Jak wykazują przeprowadzone przez NIK próby weryfikacji zapisów, najczęściej wskazywaną w takich sytuacjach przyczyną było „niedostosowanie prędkości do warunków jazdy", które jest pierwszą z możliwych do wyboru pozycji. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mogły skutkować tym, że przekroczenie prędkości odpowiadało statystycznie za znacznie mniejszą liczbę wypadków, niż było to prezentowane w statystykach – kwestia ta jednak wymaga pogłębionego badania. Zagadnienie to jednak mogłoby być ostatecznie zweryfikowane dopiero po zmianie sposobu rejestracji zdarzeń drogowych oraz stworzeniu bazy, która umożliwiłaby porównanie zapisów dokonywanych przez policjantów na miejscu zdarzenia, z przyczynami wskazanymi po prawomocnym zakończeniu postępowań. Nie oznacza to jednakże, iż problem przekraczania bezpiecznej prędkości może być ignorowany – prędkość wpływa nie tylko na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadku, ale również na jego skutki.

również danych statystycznych, tak aby uwzględniały przyczyny wypadków po prawomocnym zakończeniu postępowania w sprawie, w sytuacji, gdy były one inne niż określone przez policjantów na miejscu zdarzenia.

W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, publikowane w Polsce, ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a przede wszystkim ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu danych oraz ich przetwarzaniu, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie[53].

Wykorzystanie badań naukowych i doświadczeń

W Polsce w niedostatecznym stopniu wykorzystuje się wyniki badań naukowych oraz doświadczenia innych państw w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczy to zarówno wykorzystania własnego potencjału naukowego (np. szkół w przypadku Policji), jak również współpracy z uczelniami wyższymi[54].

Skutkowało to brakiem wiedzy opartej na badaniach naukowych nt. skuteczności dotychczas prowadzonych działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, efektywnej organizacji działań na drodze, źródeł zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa oraz metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

---

53 Szczegółowo kwestię tą omówiono w informacji o wynikach kontroli nr P/13/100 *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

54 Np. z pośród objętych kontrolą jednostek Policji, jedynie 3 z 35 wykorzystywały badania i analizy zrealizowane przez pozapolicyjne ośrodki naukowo-badawcze. W ograniczonym stopniu współpracę z ośrodkami naukowymi prowadziła GITD.

Biorąc pod uwagę koszty społeczne i ekonomiczne wypadków drogowych konieczne jest położenie większego nacisku na kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Doceniając wysiłek osób odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa ruchu drogowego już włożony w jego poprawę, należy podkreślić, iż ustalenia przeprowadzonych kontroli wskazują, że istnieje jeszcze spory obszar do wprowadzenia usprawnień, które pozwolą na lepsze wykorzystanie angażowanych sił i środków, a tym samym szybszą poprawę stanu bezpieczeństwa na Polskich drogach[55]. W ocenie NIK należałoby m.in.:

1) Powołać na drodze ustawowej krajowy System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi

System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej „system" lub „SZiKBRD") to ustanowiony w ustawie zespół instytucji i działań, mających na celu zapewnienie oraz stałą poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach proponowanego systemu ustawowy obowiązek koordynacji działań służących bezpieczeństwu w ruchu drogowym przypisać należy jednemu organowi władzy publicznej, wyposażając go równocześnie w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących specjalistyczne zadania[56]. Organ ten upoważniony byłby do koordynowania i organizowania współpracy innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym monitorowania i egzekwowania realizacji przedsięwzięć w ramach osiągania zaplanowanych celów. Zdaniem NIK, upoważnionym w ustawie o działach ministrem odpowiedzialnym za koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach powinien być minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zadania jakie przypisano Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[57] powinny stać się zadaniami własnymi tego ministra, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie realizacji zadań w ramach systemu. Zadanie budżetowe ustalone w układzie zadaniowym budżetu państwa, którego celem jest zarządzanie bezpieczeństwem na drogach, powinno być zadaniem wyodrębnionym, na które w budżecie państwa powinno się przeznaczać corocznie określoną kwotę. Warto również rozważyć przekazanie wojewodom zadania (jako zadania własnego) dotyczącego koordynowania i określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego tworzyć powinni:

a) minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz podległe mu Policja i jednostki systemu ratowniczo-gaśniczego,

b) minister właściwy do spraw infrastruktury oraz transportu, a także podległe mu Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad i Inspekcja Transportu Drogowego[58],

c) minister właściwy do spraw zdrowia oraz podległe mu jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego,

d) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania,

---

55 Niektórzy eksperci prezentują pogląd, iż bez dokonania istotnych korekt obecnego systemu, dalszy spadek liczby ofiar na polskich drogach nie będzie możliwy lub będzie stosunkowo niewielki (zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami europejskimi).

56 Muszą to być znacznie silniejsze uprawnienia, niż te w które wyposażona jest obecnie KRBRD.

57 Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

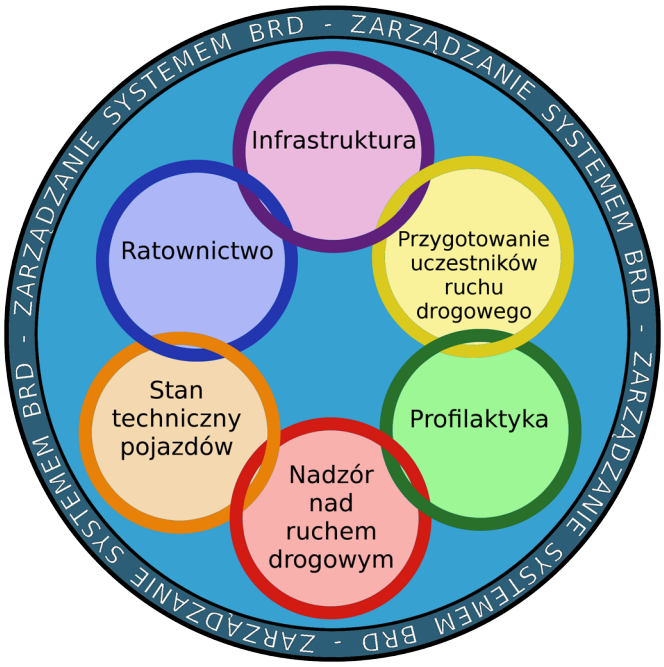
58 Patrz jednakże wniosek 3.

e) marszałkowie województw,
f) wojewodowie,
g) organy zarządzające ruchem na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
h) zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
i) jednostki organizacyjne oraz organizacje pozarządowe których statutowy zakres działalności obejmuje sprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiedzialny byłby również za koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych i innych instytucji w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Odpowiedzialny byłby również za prowadzenie polityki w zakresie rozwoju systemu oraz współpracy z organami Unii Europejskiej w tym zakresie.

Poszczególnym podmiotom w systemie należy precyzyjnie przypisać określone kompetencje do działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa na drogach oraz wymagać określenia sposobu oceny efektów prowadzonych działań, w uzgodnieniu z organem odpowiedzialnym za koordynowanie działań w zakresie bezpieczeństwa na drogach.

Schemat nr 4
Schemat systemu brd



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2) Zapewnić stabilne finansowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Brak wystarczającego finansowania był powodem niezrealizowania wielu z zaplanowanych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednakże w ocenie NIK, konieczne jest nie tylko zwiększenie finansowania realizacji zadań w zakresie brd, ale także poprawa transparentności wydatkowania środków na ten cel. Pierwszym krokiem powinno być więc rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa ponoszonych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja dokonywanych wydatków oraz przypisania całej kwoty wydatków do części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, na realizację zadania budżetowego, którego celem byłaby poprawa bezpieczeństwa

na drogach[59]. Zadanie dotyczące poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jako zadanie szczególnie priorytetowe dla obywateli i państwa powinno, zdaniem NIK, zostać wyłączone z obecnego zadania budżetowego 2.1 *Ochrona obywateli, utrzymanie porządku publicznego oraz działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa*. Pożądane byłoby określenie zasad finansowania przedsięwzięć z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa na drogach, w oparciu o wieloletni Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz zapewnienie stabilnego poziomu finansowania działań w tym zakresie. Jednocześnie minister odpowiedzialny za koordynację bezpieczeństwa na drogach powinien prowadzić stałą ocenę skuteczności poszczególnych działań w ramach realizowanego zadania, również w relacji efekty/koszty, tak aby zapewnić wzrost efektywności wydatkowania środków na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3) Przeprowadzić, celem zwiększenia efektywności prowadzonych działań, reorganizację struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W Polsce mamy do czynienia z sytuacją, że szereg podmiotów dubluje swoje kompetencje w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub realizuje zadania o zbliżonym charakterze. Wymaga to przeprowadzenia pogłębionej analizy obecnie funkcjonujących struktur i wprowadzenia stosownych zmian, co powinno nastąpić w ramach prac nad postulowanym przez NIK krajowym SZiKBRD. W ocenie NIK, należałoby m.in. rozważyć:

a) Połączenie Policji i ITD.
   Doprowadziłoby to do powstania spójnej, działającej przez całą dobę/siedem dni w tygodniu formacji, kompleksowo zajmującej się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pozwoliłoby też na usprawnienie koordynacji działań w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym oraz lepsze wykorzystanie posiadanych sił i środków. Niezależnie od pewnych kosztów ekonomicznych (związanych m.in. z wyłączeniem pracowników ITD z powszechnego systemu emerytalnego), zmiany te powinny nie tylko przyczynić się do poprawy skuteczności działań, ale również przynieść wymierne oszczędności.

b) Ograniczenie kompetencji straży miejskich/gminnych w zakresie kontroli prędkości.
   Zadania w tym zakresie winny być wykonywane przede wszystkim przez Policję (po włączeniu do niej ITD), co umożliwiłoby prowadzenie spójnej, kompleksowej polityki w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali kraju. Pozwoliłoby to również skoncentrować się strażom miejskim na realizacji innych, istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności zadań[60]. Alternatywą byłoby pozostawienie strażom miejskim/gminnym uprawnień do kontroli wyłącznie z wykorzystaniem fotoradarów stacjonarnych (w miejscach uzgadnianych z Policją/ITD, po sporządzeniu rzetelnej analizy zagrożeń).

---

59 W ramach funkcji 2 układu zadaniowego budżetu państwa.

60 Straż gminna wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do ich zadań należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Jak pokazują wyniki kontroli, niektóre straże gminne/miejskie ograniczają swoją działalność wyłącznie do kontroli prędkości. Duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe były realizowane w stopniu niewystarczającym, a Straże pełniły głównie rolę fiskalną. Takie działania podważają główną ideę kontroli prędkości, jaką jest wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy zauważyć, iż działania takie mają istotny wpływ na poziom akceptacji społecznej dla podejmowania działań w tym zakresie, co przekłada się m.in. na skłonność do tolerowania naruszeń przepisów.

Ilustracja nr 1
Znak D-51 – Automatyczna kontrola prędkości

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

4) Zbudować system planowania i analizy efektów podejmowanych działań

W ocenie NIK konieczne jest szersze wykorzystanie badań naukowych, w tym zwłaszcza w celu przygotowania i oceny efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom[61].

Szczególnie istotna jest kwestia ogólnopolskiej bazy danych o wypadkach i ich przyczynach, gdyż tylko w oparciu o rzetelne i precyzyjne dane możliwe jest planowanie i realizowanie efektywnych działań – bez wdrożenia kompleksowego systemu zbierania i analizy danych o wypadkach i kolizjach skuteczność systemu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności działań w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym oraz przebudowy infrastruktury służącej zapewnieniu bezpieczeństwa będzie ograniczona[62].

[61] W tym wypracowanie ogólnopolskiej metodologii identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[62] Obecnie próbę stworzenia takiego systemu podjął Instytut Transportu Samochodowego w Warszawie w ramach projektu Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (POBRD). Środki na utworzenie POBRD uzyskano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Zagrożeniem dla realizacji projektu może być jednak problem z dostępem do niektórych rodzajów danych, rzetelność otrzymywanych danych oraz kwestie związane z jego finansowaniem.

Schemat nr 5
Przykładowe elementy bazy danych

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Rozważenia wymaga również możliwość stworzenia nowoczesnego ośrodka badawczo-rozwojowego (np. w ramach centralnego ośrodka szkolenia policji ruchu drogowego), jako instytucji wspierającej w zakresie badawczym i analitycznym realizację zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ośrodek ten mógłby również pełnić istotną rolę, tak w działaniach prewencyjnych (edukacyjnych), jak i szkoleniowych dla kadr instytucji i stowarzyszeń zaangażowanych w realizację zadań w zakresie brd.

5) Wprowadzić niezbędne zmiany w obowiązujących przepisach

Wprowadzenie Krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym będzie wymagało przeprowadzenia szeregu zmian w obowiązujących przepisach. Jednakże niezależnie od ostatecznej decyzji, co do zmian systemowych w zakresie brd, w ocenie NIK należałoby rozważyć wprowadzenie następujących zmian w obowiązujących regulacjach:

a) Tryb nakładania mandatów za przekroczenie prędkości

Skala ujawnianych przez system automatycznego nadzoru ruchu drogowego naruszeń powoduje, że zastosowanie trybu wykroczeniowego pozwala wielu sprawcom uniknąć odpowiedzialności za ujawnione przekroczenia dozwolonej prędkości[63]. System ten jest również kosztowny, a samo wymierzenie kary wiąże się często z koniecznością podjęcia szeregu długotrwałych działań. Problemy, jakie generuje zastosowanie trybu odpowiedzialności prawnokarnej dla egzekwowania odpowiedzialności sprawców masowych w swej skali naruszeń przepisów ruchu drogowego, były niewątpliwie czynnikiem, który wpłynął na podejście wielu państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie modyfikacji modelu odpowiedzialności sprawców tych naruszeń. W państwach takich jak np. Austria, Holandia, Niemcy, czy też Włochy stosowane są różne formy mieszanej

63 M.in. ze względu na przekroczenie terminów do nałożenia mandatu.

odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. W modelach tych zaobserwować można m.in. rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego. W ocenie NIK, wprowadzenie mieszanych trybów odpowiedzialności może pomóc organom państwa w skoncentrowaniu się na konsekwentnym identyfikowaniu, ściganiu i karaniu najgroźniejszych „piratów drogowych". W przypadku pozostałych naruszeń, karanie w trybie administracyjnym właścicieli pojazdów może przyczynić się do osiągnięcia efektu prewencyjnego za pomocą nieuchronnej i szybko wymierzonej kary. Wprowadzenie trybu mieszanego pozwoliłoby również na stosunkowo łatwe zastosowanie sankcji w stosunku do kierowców spoza Unii Europejskiej, naruszających obowiązujące ograniczenia prędkości, którzy obecnie pozostają praktycznie bezkarni[64].

b) Karanie cudzoziemców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego

W obecnym stanie prawnym, podstawowy problem związany jest z brakiem skutecznych mechanizmów wymiany informacji w przypadkach dotyczących pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej i sprawcach naruszeń będących obywatelami tych państw, a także przyjętym trybem karania sprawców naruszeń. NIK wskazuje przy tym, że zwiększenie skuteczności w tym zakresie może być osiągnięte poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji, nałożenie mandatu.

c) Oznakowanie dróg

Niezbędne jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach[65], w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej). Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii tych dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów[66]. Przyśpieszenie wprowadzania stałych organizacji ruchu oraz weryfikacja istniejącego oznakowania dróg, zwłaszcza powiatowych i gminnych, pod kątem jego prawidłowości, ma w ocenie NIK istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

---

64 Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (uzasadnienie do wyroku z 14 października 2009 r., sygn. KP 4/09) „dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego" oraz, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń Trybunału, wskazał na pozostawienie w gestii ustawodawcy możliwości wyłączenia spod reżimu odpowiedzialności karnej pewnych kategorii spraw „nawet jeżeli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki".

65 Dz. U. Nr 66, poz. 748.

66 Nie można podzielić stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zaprezentowanego po kontroli nr P/09/150 *Działalność zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego*, w którym wskazał, iż obowiązek opracowania projektów organizacji ruchu wynika z obowiązujących przepisów, m.in. z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582). Według NIK obowiązujące przepisy ograniczają obowiązki w zakresie opracowania projektów organizacji ruchu wyłącznie do sytuacji opisanych w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem (co szczegółowo opisane zostało w niniejszej Informacji). Nie stanowi także podstawy do sporządzenia projektów organizacji ruchu ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury, które w swojej treści (załącznik nr 1) – w celu prawidłowego wypełnienia książki drogi – wyłącznie odsyła do projektów organizacji ruchu już sporządzonych, nie nakładając żadnych obowiązków w zakresie ich opracowania.

Celowym byłoby ponadto określenie sankcji związanych z niezapewnieniem przez właściwe organy zgodności m.in. w sposobie umieszczenia znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z organizacją ruchu wynikającą z zatwierdzonego projektu. Możliwe byłoby to na przykład poprzez wprowadzenie przepisów, na podstawie których wojewoda (jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem) uzyskałby możliwość nałożenia, w drodze decyzji administracyjnej, kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia takiej sytuacji.

6) Modernizacja infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie brd

Należy kontynuować dalszą rozbudowę sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz modernizację dróg lokalnych. W ramach prowadzonych działań należałoby zwrócić szczególną uwagę na kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rozwiązania infrastrukturalne, takie jak np. dodatkowe pasy do wyprzedzania na drogach jednojezdniowych, odrębne pasy jezdni i światła do skrętu w lewo, rozwiązania chroniące pieszych (chodniki, kładki, podziemne przejścia, oznakowane światłami przejścia w ruchliwych miejscach) oraz rowerzystów (ścieżki rowerowe), mogłyby przyczynić się do dalszego spadku liczby ofiar na polskich drogach.

Zmiany wymaga również praktyka w zakresie usuwania drzew oraz innych obiektów z pasa drogowego. Do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym w szczególności ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w pasie drogowym[67]. Rosnące drzewa i krzewy wpływają ponadto na ograniczenie widoczności, co może doprowadzić do nagłego wtargnięcia na jezdnię pieszych, rowerzystów, czy też zwierząt. Praktyka stosowania przepisów, polegająca na nakładaniu obowiązku nasadzenia w pasie drogowym kolejnych drzew w miejsce usuwanych (w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych), nie sprzyja zatem poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uniemożliwiając likwidację tzw. twardego otoczenia drogi[68].

Zdjęcie nr 9
Drzewa rosnące bezpośrednio przy krawędzi jezdni. Okolice Jarosławca

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

[67] Najechanie na drzewo stanowiło ok. 7% ogółu wypadków, jednakże odpowiadało aż za blisko 15% zabitych. Jeżeli wziąć pod uwagę wskaźnik ciężkości wypadku (liczba ofiar śmiertelnych na 100 wypadków), najechanie na drzewo zajmuje pierwszą pozycję (wskaźnik 23 – dla porównania wynosi on 15 przy zderzeniach czołowych i 12 w sytuacji najechania na pieszego).

[68] Jak wynika z kontroli prowadzonych m.in. przez Wojewodę Podlaskiego, praktyka wskazuje, iż wydający zezwolenie nakazuje zasadzenie w pasie drogowym nawet 3 drzew za jedno wycięte ze względu na stan drzewa, zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lub w wyniku przebudowy drogi. W skrajnych przypadkach prowadzi to do zwiększenia liczby drzew w pasie drogowym, a w sytuacji gdy pas ten jest wąski (obszary zabudowane, drogi niższych kategorii) drzewa nasadza się w niewielkiej odległości od krawędzi jezdni.

7) Zwiększenie nadzoru nad kwestiami związanymi ze stanem technicznym pojazdów

Konieczne jest dalsze wzmocnienie nadzoru nad stacjami diagnostycznymi, w tym zastosowanie rozwiązań pozwalających na bieżącą ocenę ich pracy. Rozważenia wymaga także wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą szybciej eliminować z ruchu drogowego samochody nie posiadające w ogóle ważnych badań technicznych. Należy również położyć większy nacisk na badanie, czy i w jakim stopniu stan techniczny pojazdów był przyczyną wypadku.

8) Kontynuacja działań w zakresie zwiększenia skuteczności działania służb ratowniczych

Szczególnie istotne dla minimalizowania skutków wypadków jest kontynuowanie działań zmierzających do skrócenia czasu, od momentu wypadku, do przybycia na miejsce zdarzenia służb ratowniczych. Obecnie w Polsce jako standard przyjmuje się 15 lub 20 minut, w zależności od służby i rejonu kraju, jednakże ten czas nie zawsze jest zachowywany[69]. Należy jednakże zauważyć, iż w przypadku ofiar wypadków drogowych, za kluczowe dla zwiększenia szansy na przeżycie oraz ograniczenia skutków zdrowotnych przyjmuje się 10 minut (tzw. platynowe minuty). W przypadku Lotniczego Pogotowia Ratunkowego występują również ograniczenia w realizacji misji w nocy[70].

Konieczne jest również upowszechnianie zasad udzielania pierwszej pomocy wśród obywateli, gdyż bez względu na sprawność służb ratowniczych, niekiedy jedynie interwencja przypadkowych świadków zdarzenia, pozwala uratować życie i zdrowie ofiar wypadku.

9) Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego

W ocenie NIK, w Polsce konieczne jest wdrożenie i konsekwentna realizacja spójnej, kompleksowej strategii promocji właściwych zachowań i zasad postępowania wśród uczestników ruchu drogowego.

Kluczową rolę w opracowaniu i wdrożeniu ww. strategii powinna odegrać instytucja zarządzająca Krajowym Systemem Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym. Powinna być ona liderem działań w tym zakresie, pełniąc nie tylko funkcję inicjującą i koordynacyjną, ale również zapewniając wsparcie eksperckie dla podejmowanych działań.

Należy jednakże podkreślić, iż działania prowadzone w ramach tej strategii powinny opierać się nie tylko na potencjale instytucji państwowych bezpośrednio odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale również w jak największym stopniu angażować inne instytucje państwowe (szkoły, przedszkola, administrację rządową i samorządową), instytucje naukowe, organizacje społeczne oraz media.

Istotne jest także, aby nie tylko opracowanie strategii, ale również jej wdrażanie było wspierane rzetelnymi badaniami opinii publicznej, a także na bieżąco monitorowane, oceniane i, w razie konieczności, korygowane.

---

69 Maksymalny czas dotarcia zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia był przekraczany średnio w przypadku ok. 10% realizowanych wyjazdów.

70 Gotowość do realizacji czynności ratunkowych i lotniczego transportu sanitarnego przez całą dobę posiada tylko jedna baza zlokalizowana w Warszawie. W 2011 r. LPR wydłużył dyżury w porze nocnej do godziny 23.00 w bazach w Gdańsku i we Wrocławiu (od godziny 7 rano). Dyżur w godzinach 7–20 pełnią bazy w Szczecinie, Poznaniu, Olsztynie, Białymstoku, Krakowie i Lublinie. Dodatkowo 24-godzinny dyżur pełni Samolotowy Zespół Transportowy.

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 Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
14. Posłowie na Sejm RP
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
18. Przewodniczący Senackiej Komisji Nauki, Edukacji i Sportu
19. Szef Kancelarii Prezydenta RP
20. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
21. Szef Kancelarii Sejmu
22. Szef Kancelarii Senatu
23. Minister Administracji i Cyfryzacji
24. Minister Spraw Wewnętrznych
25. Minister Infrastruktury i Rozwoju
26. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
27. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
28. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
29. Komendant Główny Policji
30. Główny Inspektor Transportu Drogowego
31. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
32. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
33. Marszałkowie Województw
34. Wojewodowie
35. Komendanci Wojewódzcy Policji
36. Urzędy Powiatowe
37. Urzędy Gminne

Załączniki

5.1. Informacja o wynikach kontroli „Działania policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” 3

5.2. Informacja o wynikach kontroli „Instalowanie i wykorzystanie przez inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” 113

5.3. Informacja o wynikach kontroli „Prawidłowość realizacji zadań przez Straże Miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” 179

5.4. Informacja o wynikach kontroli „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji »Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych«” 215

5.5. Informacja o wynikach kontroli „Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich” 293

5.6. Informacja o wynikach kontroli „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym" 337

5.7. Informacja o wynikach kontroli „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego" 447

5.1. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „DZIAŁANIA POLICJI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI W RUCHU DROGOWYM”

KPB-4101-01-00/2013
Nr ewid. 5/2014/P/13/100/KPB

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA POLICJI NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI W RUCHU DROGOWYM

MISJĄ

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

WIZJĄ

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 26 lutego 2014

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 9
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 9
   2.2. Synteza wyników kontroli 10
   2.3. Dobre praktyki 14
   2.4. Przypadki uchybień i nieprawidłowości dotyczące służby patrolowej 15
   2.5. Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym 15
   2.6. Uwagi końcowe i wnioski 18

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 20
   3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 20
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 22
      3.2.1. Przygotowanie koncepcyjne, organizacyjno-kadrowe i techniczne Policji do działań na drogach 22
         3.2.1.1. Przygotowanie koncepcyjne Policji do działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach 22
         3.2.1.2. Stan organizacyjno-kadrowy pionu ruchu drogowego 25
         3.2.1.3. Stan wyszkolenia policjantów prd 27
         3.2.1.4. Wyposażenie policjantów prd w pojazdy, umundurowanie i sprzęt 30
         3.2.1.5. System certyfikacji metrologicznej sprzętu pomiarowego 36
         3.2.1.6. Finansowanie potrzeb prd 36
      3.2.2. Realizacja przez Policję zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym 37
         3.2.2.1. Organizacja i realizacja służby na drogach 37
         3.2.2.2. Uchybienia i nieprawidłowości w wykonywaniu zadań na drogach 43
         3.2.2.3. Systemy wspierające policjantów prd: SWD i SEWiK 45
         3.2.2.4. Opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego 53
         3.2.2.5. Priorytety Komendanta Głównego Policji 53
         3.2.2.6. Pozostałe przedsięwzięcia na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym 55
      3.2.3. System badania i oceniania przez Policję efektywności działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku na drogach 59
         3.2.3.1. Realizacja przedsięwzięć dotyczących jakości wykonywania działań na rzecz bezpieczeństwa 59
         3.2.3.2. Statystyczna ocena stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, analizy porównawcze 60

4. INFORMACJE DODATKOWE 61
   4.1. Przygotowanie kontroli 61
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 62

5. ZAŁĄCZNIKI 67

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
KGP	Komenda Główna Policji
GKGP	Gabinet Komendanta Głównego Policji
BKiSz KGP	Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji
BRD KGP	Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji
BPiRD KGP	Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji
BŁiI KGP	Biuro Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji
BLP KGP	Biuro Logistyki Policji Komendy Głównej Policji
CSP	Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
KSP	Komenda Stołeczna Policji
KWP	Komenda Wojewódzka Policji
KPP	Komenda Powiatowa Policji
KMP	Komenda Miejska Policji
KPA	Komisariat Policji Autostradowej
SWD	System Wspomagania Dowodzenia
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
SEWiK – wersja szkolna	funkcjonalna kopia systemu SEWiK, użytkowana na dedykowanym systemie informatycznym, wykorzystująca do szkolenia policjantów spreparowane dane, w tym osobowe
SESPol	System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o Policji	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.)
ustawa o ochronie danych osobowych	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)
policjant ruchu drogowego	policjant pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego, posiadający przeszkolenie w tym zakresie
prd	pion ruchu drogowego
zdarzenie drogowe	zdarzenie będące kolizją bądź wypadkiem drogowym
wypadek drogowy	zdarzenie drogowe, którego skutkiem było zranienie bądź śmierć człowieka, w tym także sprawcy wypadku, bez względu na sposób zakończenia sprawy
kolizja drogowa	zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne
osoba ranna	osoba, która poniosła uszczerbek na zdrowiu, naruszający czynności narządu ciała lub powodujący rozstrój zdrowia, stwierdzony przez lekarza
śmiertelna ofiara wypadku	osoba zmarła na miejscu wypadku lub w ciągu 30 dni od dnia wypadku na skutek doznanych obrażeń ciała

WPROWADZENIE

W lutym 2011 r., w „Informacji o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce" (P/10/061), przedstawiono ustalenia kontroli NIK z lat 2000–2010 dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym[1]. Oceniono w niej negatywnie działania administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolą nie objęto jednak wówczas działań prowadzonych przez Policję.

Z informacji medialnych i ustaleń dotychczasowych kontroli wiadomo było, że Policja, w ramach systemu prewencyjno-represyjnego, koncentruje się na kontroli uczestników ruchu drogowego. Ponadto, będąc formacją uprawnioną do obsługi zdarzeń drogowych (wypadków i kolizji), Policja rejestruje te zdarzenia w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Ewidencja zdarzeń drogowych prowadzonych w SEWiK stanowi podstawowe źródło danych na temat przyczyn i skutków zdarzeń na drogach, w szczególności ich ofiar. Dane te są prezentowane w postaci powszechnie znanych statystyk, zwanych często „analizami stanu bezpieczeństwa". W oficjalnych komunikatach stan bezpieczeństwa na drogach jest parametryzowany wyłącznie liczbą wypadków, liczbą śmiertelnych ofiar wypadków i liczbą rannych. W przestrzeni publicznej funkcjonują niewiele mówiące oficjalne przyczyny wypadków: „nadmierna prędkość", „niedostosowanie prędkości do warunków jazdy" bądź „utrata panowania nad pojazdem".

W związku z powyższym istotne stało się zbadanie, jakie działania w rzeczywistości prowadzi Policja na drogach, jak jest do tego przygotowana koncepcyjnie i kadrowo, czy policjanci ruchu drogowego mają odpowiednie wyszkolenie i wyposażenie, jaką wartość posiada policyjna ewidencja wypadków i kolizji, czy i w jaki sposób badana jest efektywność policyjnych przedsięwzięć.

Kontrola niniejsza była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". W ramach tego projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła następujące kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce:

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

[1] Kontrola nr P/10/061 pn. „Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce" została przeprowadzona w II kwartale 2010 r. przez 8 delegatur NIK. Kontrolą objęto 16 podmiotów wykonujących zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach (urzędy marszałkowskie, urzędy miast i starostwa powiatowe) oraz Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego na obszarze 8 województw i m. st. Warszawy. W Informacji o jej wynikach, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK przedstawił również wyniki 27 kontroli przeprowadzonych w latach 2000–2010 przez różne jednostki organizacyjne NIK w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Tytuł i numer kontroli

Kontrola planowa nr P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym" została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych przez Policję w celu zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.

Dotyczyło to również działań niestandardowych – rozwiązań organizacyjnych i przedsięwzięć godnych spopularyzowania, jako tzw. „dobre praktyki".

Cele cząstkowe

1. Ocena przygotowania koncepcyjnego, organizacyjno-kadrowego i technicznego Policji do działań na drogach.
2. Ocena realizacji przez Policję zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym.
3. Ocena systemu badania i oceniania przez Policję efektywności działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku na drogach.

Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Z uwagi jednak na to, że systemy rachunkowości stosowane w Policji nie pozwalają na wyodrębnienie wydatków na prd, a ponadto zasadnicze działania na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym realizują komendy powiatowe/miejskie Policji, które nie są dysponentami środków budżetu państwa, do oceny jednostek nie wykorzystywano kryterium gospodarności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto wewnętrzne regulacje prawne dot. pionu ruchu drogowego (prd); dokumentację planistyczną, realizacyjną i sprawozdawczą własnych i zewnętrznych programów poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym; przygotowanie, organizację, koordynację i realizację służby na drogach; opiniowanie projektów i wpływ prd na organizację ruchu drogowego; dokumentację szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów prd; funkcjonowanie systemu informatycznego SEWIK; infrastrukturę, sprzęt i wyposażenie prd; dokumentację zewnętrznych i wewnętrznych kontroli oraz skarg na temat prd, dokumentację ich rozpatrzenia, jak również dokumentację dot. badań efektywności działań prd.

W niniejszej Informacji wykorzystano również wyniki innych kontroli przeprowadzonych przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK: kontroli rozpoznawczej R/12/007 w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie (w tym: w Komisariacie Policji Autostradowej w Krakowie-Balicach), Komendzie Miejskiej Policji w Tarnowie i Komendzie Powiatowej Policji w Myślenicach oraz kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonych w latach 2011–2013 w Komendzie Głównej Policji.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą planową zostały objęte następujące jednostki Policji: Komenda Główna Policji, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Komenda Stołeczna Policji oraz podległa jej komenda powiatowa Policji; Komendy Wojewódzkie Policji w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Szczecinie i w Radomiu oraz po 3 wybrane komendy powiatowe/miejskie Policji podległe ww. komendom wojewódzkim – ogółem – 32 jednostki organizacyjne Policji.

Szczegółowy wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę przedstawiono w załącznikach 5.1 i 5.2, na str. 67–71 Informacji.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą rozpoznawczą objęto rok 2012. Kontrolą planową objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

Zdjęcie nr 1
Policjanci na miejscu zdarzenia drogowego

Źródło: materiały kontrolne NIK

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[2], działalność Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym koncentrowały się na działaniach prewencyjnych, w szczególności na kontroli uczestników ruchu drogowego ukierunkowanej na eliminowanie z udziału w nim kierujących po spożyciu alkoholu oraz karaniu za wykroczenia i przestępstwa.

W 2012 r., w stosunku do roku 2011, liczba wypadków zmniejszyła się o 7,5%, liczba rannych – również o 7,5%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków – o 14,6%. W I połowie 2013 r., w stosunku do I połowy 2012 r., liczba wypadków zmniejszyła się o 10,5%, liczba rannych – o 11,2%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków – o 15,3%[3].

Najwyższa Izba Kontroli uznając, że na powyższy stan rzeczy pozytywny wpływ miały również działania Policji dostrzega, że stan bezpieczeństwa na polskich drogach jest jednak daleki od oczekiwanego. W 2012 roku śmierć na drogach Unii Europejskiej poniosło ok. 28 tys. osób, z czego aż 13% (3.571 osób) zginęło w Polsce. Na 100 wypadków w Polsce nadal ginie średnio prawie dwa razy więcej osób, niż w innych krajach UE.

W działalności Policji NIK oceniła pozytywnie organizowanie, nadzorowanie i realizację działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym; udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych; prowadzenie nadzoru i kontroli działań jednostek Policji i policjantów prd w zakresie bezpieczeństwa na drogach; działania na rzecz zwiększenia liczby etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w kraju oraz wzrost liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze.

Nieprawidłowości stwierdzone w działaniach Policji dotyczyły w szczególności:

- **niewystarczającego przygotowania funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego do realizacji zadań, w szczególności w zakresie umiejętności specjalistycznych;**
- **błędnego rejestrowania przez policjantów danych nt. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK oraz braku pewnych funkcjonalności systemu, w tym automatycznej weryfikacji wprowadzanych danych, skutkujących brakiem możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy nt. zdarzeń drogowych;**
- **nieopracowywania i niewykorzystywania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania 4 szkołami Policji i Centrum Szkolenia Policji;**
- **niespójności rejestracji danych dotyczących tych samych zdarzeń drogowych, dokonywanych w systemach informatycznych SWD i SEWiK;**
- **niewdrożenia, pomimo opracowania, standardów w zakresie taktyki pełnienia służby, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych;**
- **niezgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych w nieprzystosowanym do tego systemie informatycznym SEWiK (wersja szkolna).**

---

2 Standardy kontroli NIK przewidują trzystopniową skalę ocen kontrolowanej działalności: ocena pozytywna; ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; ocena negatywna.

3 Dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Pomimo zastrzeżeń NIK, co do rzetelności danych zawartych w tym systemie, przedstawionych w dalszej treści Informacji, jest on obecnie jedynym źródłem informacji o stanie bezpieczeństwa na drogach w skali kraju.

Stwierdzono ponadto przypadki uchybień i nieprawidłowości w toku wykonywania przez policjantów prd zadań na drodze oraz uwzględniania punktów karnych uprzednio przyznanych kierowcy, które – wobec upływu roku od tego faktu – powinny być trwale usunięte z prowadzonej ewidencji.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące błędnego rejestrowania przez policjantów danych do systemu SEWiK odnoszą się również do:

- wiarygodności sposobu publikowania informacji na temat wypadków drogowych i kolizji w Polsce oraz ich przyczyn, na podstawie danych zarejestrowanych w SEWiK, bez jednoczesnego informowania odbiorców o istotnych ograniczeniach tego systemu, które w znaczący sposób wpływają na rzetelność prezentowanych informacji; braku właściwego nadzoru nad jakością i terminowością rejestrowania w SEWiK danych o zdarzeniach drogowych, w szczególności w przypadkach prowadzenia postępowań wyjaśniających dotyczących tych zdarzeń;
- nieskutecznego egzekwowania wpisywania do kart zdarzeń drogowych współrzędnych GPS[4] miejsc zdarzeń;
- systemu diagnozowania potrzeb szkoleniowych, który nie obejmuje wszystkich funkcjonariuszy wymagających przeszkolenia.

Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczą:

- niewdrożenia systemu zarządzania mieniem prd w jednostkach Policji, w szczególności poprzez brak reakcji na nieopracowanie bądź nieaktualizowanie przez KWP/KSP tabel należności sprzętu transportowego i innego wyposażenia prd;
- braku w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu;
- braku skutecznej reakcji Policji na występujący od wielu lat problem opóźnień w przekazywaniu do jednostek Policji kart Mrd-5;
- braku elektronicznej bazy pojazdów i sprzętu specjalistycznego, której utworzenie sprzyjałoby bieżącemu rozpoznawaniu faktycznych potrzeb jednostek Policji w tym zakresie i adekwatnym do nich zakupom sprzętu;
- nadmiernie długiego, ponad 3 letniego, procedowania zmiany zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania[5];
- nieaktualności dokumentacji SEWiK.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. W okresie objętym kontrolą działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym koncentrowały się na działaniach prewencyjnych, w szczególności na kontroli uczestników ruchu drogowego ukierunkowanej na eliminowanie z udziału w nim kierujących po spożyciu alkoholu oraz karaniu za wykroczenia i przestępstwa. Wg stanu na 30 czerwca 2013 r. Policja

[4] Global Positioning System (GPS) – jeden z systemów nawigacji satelitarnej, stworzony przez Departament Obrony Stanów Zjednoczonych, obejmujący swoim zasięgiem całą kulę ziemską. System osiągnął pełną operatywność 17.07.1995 r. Składa się z trzech segmentów: segmentu kosmicznego – 31 satelitów umieszczonych wokół Ziemi na średniej orbicie okołoziemskiej (ok. 20 km); segmentu naziemnego – stacji kontrolnych i monitorujących na ziemi oraz segmentu użytkownika – odbiorników sygnału. Korzystanie z systemu jest darmowe a jego zadaniem jest dostarczenie użytkownikowi informacji o jego lokalizacji oraz ułatwienie nawigacji po terenie. Od 2000 r. umożliwia pozycjonowanie z dokładnością 4-12 m. [*źródło: Wikipedia*]

[5] Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem Nr 13 KGP w sprawie normowania wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej".

dysponowała 8.299 etatami w komórkach organizacyjnych pionu ruchu drogowego (w jednostkach terenowych i KGP), a służbę pełniło 7.556 policjantów. Do pełnienia służby na drogach skierowano 6.103 policjantów, co pozwoliło, przy zmianowym systemie służby, uzyskać średnią liczbę policjantów pełniących codziennie służbę na drogach na poziomie 3.570 funkcjonariuszy.
W 2012 r. policjanci prd, w ramach kontroli ruchu drogowego, wylegitymowali 6.178.282 osoby, pouczyli 389.994 osoby, wystawili 2.861.659 mandatów karnych za wykroczenia, sporządzili 75.994 wniosków do sądu o ukaranie za wykroczenia, stwierdzili 1.507.987 wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości, poddali kontroli trzeźwości 7.383.915 osób, ujawnili 86.322 wykroczenia i przestępstwa związane z prowadzeniem pojazdów po spożyciu alkoholu, zatrzymali 49.131 uprawnień do kierowania pojazdami, w tym 39.318 – w związku z prowadzeniem pojazdów po spożyciu alkoholu. Analogiczne działania prowadzono w I połowie 2013 r.

[szerzej w rozdziale 3.2.2.1 na str. 37 Informacji]

II. Policja nie wykorzystywała w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym możliwości sporządzenia opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania potencjałem naukowym Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, 3 szkół Policji i Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Badań takich nie zlecano też podmiotom zewnętrznym. Spośród objętych kontrolą jednostek Policji, jedynie 3 z 35 wykorzystywały badania i analizy zrealizowane przez pozapolicyjne ośrodki naukowo-badawcze (KWP w Gdańsku, KMP w Koszalinie i KMP w Toruniu). Skutkowało to brakiem wiedzy opartej na badaniach naukowych nt. skuteczności dotychczas prowadzonych działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, efektywnej organizacji działań na drodze, nowoczesnego wyposażenia policjantów, źródeł zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa oraz metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

[szerzej w rozdziale 3.2.1.1 na str. 22 Informacji]

III. Policjanci ruchu drogowego nie byli właściwie przygotowani do realizacji zadań w zakresie umiejętności specjalistycznych. Spośród 7.533 policjantów ruchu drogowego zatrudnionych w terenowych jednostkach Policji tylko 4.284 (56,9%) miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD), wymagany na mocy § 2 i § 4 zarządzenia Nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach[6]. W 6 spośród 33 terenowych jednostek Policji przeszkolenie to miało mniej niż 50% funkcjonariuszy. Pozostałe kursy specjalistyczne, których odbycie nie było wymagane, ukończyło: w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego (RWD) – 6,7% policjantów; obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR) – 8,5%, kontroli tachografów cyfrowych (T) – 14,8%; kierowania motocyklem szosowym (TJMS) – 7,1%[7]; doskonalenia techniki jazdy samochodem (TJS) – 15,4% policjantów. Przyczyną tego stanu rzeczy był m.in. niewydolny w stosunku do potrzeb system szkoleniowy Policji. W 2012 r. na kursach RD przeszkolono jedynie 19,6% zgłoszonych funkcjonariuszy, a w I połowie 2013 r. – 15,6%.

[szerzej w rozdziale 3.2.1.3 na str. 27 Informacji]

6 Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem Nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach".

7 Według stanu na 30 czerwca 2013 r. prd posiadał na wyposażeniu 706 motocykli, tj. o 173 więcej niż przeszkolonych policjantów (530).

IV. 26 spośród 33 skontrolowanych terenowych jednostek Policji nie miały właściwej, w stosunku do obowiązujących normatywów, liczby pojazdów, sprzętu techniki policyjnej i umundurowania. Na wyposażeniu komórek prd, wg stanu na 30 czerwca 2013 r., znajdowało się m.in. 1.719 samochodów osobowych w tym 1.143 samochody oznakowane typu A (brak 90 pojazdów w stosunku do normatywu), 249 samochodów typu furgon, w tym 125 samochodów APRD, które były na wyposażeniu tylko 6 z 17 garnizonów Policji (brak 78 pojazdów) i 26 samochodów ETDiE[8], będących na wyposażeniu tylko 4 z 17 garnizonów Policji (brak 14 pojazdów).

[szerzej w rozdziale 3.2.1.4 na str. 27 Informacji]

V. Komendant Główny Policji ustanowił, ale nie wyegzekwował wdrożenia systemu zarządzania mieniem. Ustalone przez KGP normy należności pojazdów, sprzętu specjalistycznego i innego wyposażenia, komendy wojewódzkie Policji powinny były przeliczyć i określić tabele należności sprzętu dla nich samych i podległych jednostek Policji. Opracowane w ten sposób i aktualizowane tabele należności stanowić powinny źródło informacji o stanie wyposażenia Policji, a więc i braków w tym wyposażeniu, a w konsekwencji – podstawę do racjonalnych zakupów.
BLP KGP posiadało co prawda tabele należności sprzętu transportowego ze wszystkich 17 garnizonów Policji, ale w przypadku 9 garnizonów były one datowane na 2008 r., a 3 – na 2009 r., co oznacza, że zostały sporządzone 4 do 5 lat wcześniej, a zatem mogą nie odzwierciedlać aktualnego stanu potrzeb w tym zakresie. 17 spośród 33 kontrolowanych terenowych jednostek Policji nie posiadało tabel należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej. W 2 komendach wojewódzkich Policji nie ustalono tabel należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej, tak dla komendy, jak i jednostek podległych (KWP w Szczecinie i Gdańsku).

[szerzej w rozdziale 3.2.1.4 na str. 31 Informacji]

VI. Istotne błędy i uchybienia stwierdzono w obszarze dokumentowania zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego oraz rejestrowania kart w systemie SEWiK[9]. W wyniku analizy danych dotyczących 381.177 zdarzeń drogowych[10], w tym 3.034 z ofiarami śmiertelnymi, zarejestrowanych w SEWiK w drugim półroczu 2012 i w I półroczu 2013 r., kontrolerzy NIK stwierdzili występowanie w nich błędnych, sprzecznych lub niekompletnych danych. Dotyczyły one w 45.460 przypadkach elementów opisu miejsca zdarzenia, w 9.814 przypadkach – elementów opisu uczestników zdarzenia, w 6.693 przypadkach – danych specyficznych dla zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi.
Dla niewielkiej liczby zdarzeń drogowych zarejestrowano współrzędne geolokalizacyjne GPS miejsc tych zdarzeń, a i tak były one obarczone istotnymi błędami. Zarejestrowane współrzędne miejsc faktycznych zdarzeń drogowych odpowiadały miejscom leżącym w znacznym oddaleniu od jakichkolwiek dróg: na terenie pól uprawnych, rzek lub zbiorników wodnych, a współrzędne 1.599 miejsc zdarzeń, z których 62 dotyczyła zdarzeń z rannymi bądź ofiarami śmiertelnymi, odpowiadały miejscom leżących poza granicami Polski.
W wyniku analizy stwierdzono również 54.117 przypadków przekroczenia 5 dniowego terminu rejestracji kart zdarzenia drogowego dotyczących przypadków, w których zastosowano grzywnę lub środek oddziaływania wychowawczego. W 19.964 przypadkach rejestracja karty nastąpiła po upływie wymaganego terminu (30 dni).

---

8 Specjalistyczne pojazdy ruchu drogowego: Ekipy Techniki Drogowej i Ekologii oraz Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego.

9 Zdarzenie drogowe jest dokumentowane w Karcie zdarzenia drogowego (Mrd-2) oraz rejestrowane w systemie „SEWiK". Zasady sporządzania Kart i rejestracji zdarzeń drogowych reguluje zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 67 ze zm.).

10 Dane pochodzące z bazy danych SEWiK pobranej przez kontrolerów NIK z KGP.

Nierzetelne sporządzanie kart zdarzenia drogowego, nieterminowe wprowadzanie danych do SEWiK stwierdzono w 15 spośród 33 kontrolowanych terenowych jednostek Policji.

[szerzej w rozdziale 3.2.2.3 na str. 45 Informacji]

VII. Publikowane przez Policję informacje statystyczne, na temat liczby zdarzeń drogowych i ich przyczyn, nie były rzetelne, a w przypadku kolizji drogowych zawierały dane nt. mniej niż połowy zdarzeń, faktycznie zaistniałych. Błędne rejestrowanie danych nt. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK oraz brak pewnych funkcjonalności systemu, w tym automatycznej weryfikacji wprowadzanych danych, skutkowało brakiem możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy nt. zdarzeń drogowych. Opracowywane przez KGP publikacje na temat wypadków drogowych i kolizji w Polsce oraz ich przyczyn, na podstawie danych zarejestrowanych w SEWiK, nie zawierały jednoznacznej informacji o istotnych ograniczeniach tego systemu. W ocenie NIK, brak takiej informacji może wpływać na rzetelność analiz dotyczących bezpieczeństwa na drogach, w tym opracowywanych przez podmioty pozapolicyjne na podstawie ww. publikacji.

[szerzej w rozdziale 3.2.2.3 na str. 46 Informacji]

VIII. W tzw. szkolnej wersji systemu SEWiK, stwierdzono przetwarzanie rzeczywistych danych osobowych, w tym danych wrażliwych, przez osoby nieupoważnione.

W szkolnej wersji SEWIK, niespełniającej wymagań technicznych i organizacyjnych dla przetwarzania danych osobowych, dostępnej w wielu jednostkach organizacyjnych Policji, dla uwierzytelnionych użytkowników Policyjnej Sieci Transmisji Danych oraz dla nieposiadających takiego uwierzytelnienia słuchaczy kursów i szkoleń policyjnych prowadzonych w CSP w Legionowie, gromadzono rzeczywiste dane osobowe, w tym dane, o których mowa w art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych[11] (uoodo), tj. informacje o stanie zdrowia, wnioskach o ukaranie i nałożonych mandatach.

[szerzej w rozdziale 3.2.2.3 na str. 50 Informacji]

IX. Regulacje dotyczące badania trzeźwości kierowców były niespójne. Z dniem 19 stycznia 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym[12]. Dodany do ustawy art. 129i stanowi, że badanie w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu przeprowadza się przy użyciu urządzeń elektronicznych dokonujących pomiaru stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu (art. 129i ust. 1), natomiast warunki oraz sposób przeprowadzania tych badań określa ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[13]. Aktem wykonawczym do wskazanej ustawy jest rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie[14]. Nie było ono aktualizowane od 20 lat i nie uwzględnia dokonywania badań przy użyciu urządzeń elektronicznych, w tym bez uprzedniego identyfikowania badanego kierowcy (przesiewowe kontrole trzeźwości kierujących w ramach akcji prewencyjnych Policji).

[szerzej w rozdziale 3.2.2.6 na str. 56 Informacji]

11 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

12 Na mocy art. 125 pkt 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151) do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (obowiązującej wówczas w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) dodano m.in. art. 129i.

13 Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

14 Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. Nr 25, poz. 117).

X. Istotnym problemem w skali kraju są opóźnienia w przekazywaniu do właściwych jednostek Policji kart Mrd-5, tj. informujących o ukaraniu kierującego mandatem karnym i nałożeniu na niego punktów karnych. Zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia MSW w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego[15], podmioty inne niż Policja niezwłocznie przekazują stosowne informacje, w formie karty Mrd-5, do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, właściwego ze względu na miejsce popełnienia naruszenia. Z informacji BPiRD KGP wynika, że w okresie objętym kontrolą, Główny Inspektorat, delegatury i inspektoraty wojewódzkie Inspekcji Transportu Drogowego przekazały 3.138 kart, a straże miejskie (gminne) – 6.192 karty, z opóźnieniem przekraczającym 1 rok[16].

[szerzej w rozdziale 3.2.2.6 na str. 57 Informacji]

2.3 Dobre praktyki

Najwyższa Izba Kontroli, mając na celu propagowanie dobrych praktyk, zwróciła uwagę na niżej przedstawione rozwiązania, których zastosowanie w innych jednostkach Policji może przyczynić się do poprawy efektywności działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

Usprawnienie składania wniosków w sprawie poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym – KMP w Toruniu

W 2012 r. policjanci WRD KMP w Toruniu wystosowali 138 wystąpień w sprawie bezpieczeństwa ruchu, stanu i oznakowania dróg publicznych, z czego większość (130) do Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu. W I półroczu 2013 r. takich wystąpień, przesłanych do Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu, było już 235. Znakomicie ułatwiał to opracowany w komendzie wzór wystąpienia, w które funkcjonariusz wpisywał własne ustalenia (obserwacje) dokonane w trakcie służby.

Szkolenia dla strażaków OSP w zakresie kierowania ruchem drogowym – KPP w Kartuzach

Istnieje ścisła współpraca KPP w Kartuzach z jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej powiatu kartuskiego, w tym wspólna realizacja zadań przy likwidacji skutków zdarzeń drogowych. Sprzyjają temu, realizowane przez Wydział Ruchu Drogowego KPP, szkolenia dla strażaków w zakresie kierowania ruchem drogowym na miejscu zdarzeń. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy na miejsce zdarzenia drogowego straż pożarna przyjeżdża jako pierwsza.

Opiniowanie projektów organizacji ruchu „na etapie wstępnym" – KPP w Kozienicach

Praktyką stosowaną przez jednostkę było opiniowanie projektów organizacji ruchu „na etapie wstępnym" przewidywanych inwestycji. Komisja, w skład której, oprócz policjanta Wydziału Ruchu Drogowego Komendy, wchodzili przedstawiciele zarządców dróg, starostwa powiatowego i gmin, dokonywała oceny w terenie zasadności projektowanych rozwiązań.

Wspólne z zarządcami dróg oględziny miejsc wypadków śmiertelnych – KMP w Tarnowie

Policjanci WRD Komendy prowadzili, wraz z zarządcami dróg, dodatkowe czynności w miejscach, w których doszło do wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Każdorazowo

[15] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488).

[16] Różnica między datą naruszenia, a datą wprowadzenia do systemu KSIP. Kryterium 1 roku przyjęto jako wartość skrajną dla analizy tego problemu, zgodnie bowiem z art. 130 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, punkty karne za naruszenie przepisów ruchu drogowego wpisane do ewidencji usuwa się po upływie 1 roku od dnia naruszenia. Jeżeli zatem opóźnienie przekroczy 1 rok, przypisane kierowcy punkty karne nie zwiększą stanu jego „konta". W konsekwencji, jeżeli kierowca popełnił w tym okresie nowe wykroczenie, za które otrzymał kolejne punkty karne, opóźnienia w ich rejestracji spowodują, że nie nastąpi przekroczenie limitu punktów, które powinno skutkować odebraniem kierowcy prawa jazdy.

organizowana była wizja lokalna na miejscu takich zdarzeń, której celem była weryfikacja, czy istniejąca infrastruktura drogowa mogła przyczynić się do zaistnienia zdarzenia. Wizje lokalne dokumentowane były protokołami. Po przeprowadzeniu oględzin WRD Komendy do zarządcy drogi wnioski o konkretne, zwiększające bezpieczeństwo, zmiany w infrastrukturze drogowej.

Niestandardowe działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego – KPP w Lipsku

W kwestii szczególnie niebezpiecznego miejsca na drodze krajowej nr 79 w miejscowości Daniszów, Komendant Powiatowy Policji w Lipsku od 2006 r. wielokrotnie interweniował u zarządcy drogi (GDDKiA – Rejon w Zwoleniu) w sprawie dokonania przebudowy tego miejsca przyczyniającego się do wypadków, również ze skutkiem śmiertelnym. Przebudowa powinna była objąć zmianę niewłaściwego profilu jezdni, zmianę śliskiej nawierzchni oraz przebudowę otoczenia drogi. W związku z brakiem skutecznych działań GDDKiA, w czerwcu 2012 r. Komendant skierował do Prokuratury Rejonowej w Lipsku wniosek o rozważenie wszczęcia śledztwa w sprawie o niedopełnienie obowiązków służbowych przez Dyrektora Rejonu. We wrześniu 2012 r. Prokurator Rejonowy w Lipsku wydał postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa w ww. sprawie, ale po interwencji KPP i nagłośnieniu sprawy, Mazowiecki Oddział GDDKiA dokonał stosownej modernizacji drogi.

2.4 Przypadki uchybień i nieprawidłowości dotyczące służby patrolowej

W jednostkach terenowych Policji stwierdzono i udokumentowano nagraniami z kamer bądź wideorejestratorów zainstalowanych w radiowozach realizujących służbę patrolową, przypadki nieprawidłowości i uchybień.

W ramach kontroli rozpoznawczej stwierdzono m.in., że w toku patrolowania drogi krajowej nr 73 przeprowadzonego z udziałem kontrolera NIK, policjanci KMP w Tarnowie nie zareagowali na niebezpieczne wyłomy w drodze oraz na brak oznakowania miejsca zdarzenia drogowego, w którym samochód ciężarowy, po wypadnięciu z drogi, częścią skrzyni ładunkowej wystającej na pas ruchu przez 3 dni stwarzał istotne zagrożenie dla innych pojazdów. Policjanci KWP w Krakowie kontrolując ruch na autostradzie A-4, nieprawidłowo zareagowali w sytuacji, gdy samochód osobowy bez uzasadnienia zatrzymał się na pasie awaryjnym autostrady.

W wyniku badania nagrań z wideorejestratorów pozyskanych od kontrolowanych jednostek Policji stwierdzono, że patrole ruchu drogowego WRD KSP, KMP w Toruniu i KPP w Opatowie, podczas wykonywania służby patrolowej naruszały przepisu ruchu drogowego, w szczególności ograniczenia prędkości.

Ponadto w 7 spośród 17 jednostek terenowych Policji stwierdzono przypadki niewykorzystywania wideorejestratorów do rejestrowania prowadzonych działań, w 6 – nieskuteczny nadzór i kontrolę nagrań z wideorejestratorów, w 2 – nieprawidłowe prowadzenie odprawy do służby.

[szerzej w rozdziale 3.2.2.2 na str. 43, dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7 na str. 93 Informacji]

2.5 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Rządowe programy poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym w latach 1993–2013

W związku z przedmiotem niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli poddała analizie działania administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Istotny wkład do tych działań wnosiła również Policja.

W latach 1993–2013 opracowano i wdrożono następujące programy:

- Zintegrowany Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT (1996),
- Krajowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT (2000),
- Krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005–2008–2013 – GAMBIT 2005,
- Narodowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020.

Z analizy tych programów wynika, że ich założenia były zbyt optymistyczne, a słaba ich skuteczność wynikała przede wszystkim z braku jednolitego zarządzania, koordynacji i monitorowania realizacji zadań oraz braku systemowego finansowania.

[szerzej w załączniku 5.4.4 na str. 83 Informacji]

Kierunki poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wypadki drogowe wciąż nie są postrzegane w Polsce jako dostatecznie ważny problem. Niewielka skuteczność działania wynika z przyjęcia zasady instytucjonalnej, rozproszonej odpowiedzialności za problemy zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Fakt, że realizacja sformułowanych zadań powinna się wpisywać w standardowe zadania instytucji i jej budżetu, skutecznie obniża efektywność jakichkolwiek przedsięwzięć.

Na podstawie analizy wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK oraz innych działań podejmowanych w związku z tymi kontrolami, w szczególności wyników panelu ekspertów i analiz ww. programów w zakresie poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne opracowanie i wdrożenie powszechnego, zintegrowanego systemu oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, który winien objąć również działania Policji. Rangę tego problemu wyznaczają roczne koszty zdarzeń drogowych w Polsce, które przekraczają 28 mld zł[17].

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, powszechny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym powinien obejmować następujące podstawowe elementy:

- **jeden organ zarządzający** problematyką bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wyposażony w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących specjalistyczne zadania, upoważniony do formułowania zadań, koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty, monitorowania i egzekwowania realizacji przedsięwzięć;
- **ujednolicony, spójny system prawa**, który z jednej strony doprecyzuje obowiązujące przepisy, z drugiej zaś wyeliminuje obszary dotychczas nieuregulowane bądź obszary sporne;
- koordynowany przez organ zarządzający **system badań naukowych** w zakresie organizacji działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach, zasad działania i wyposażenia funkcjonariuszy realizujących te działania, efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom. Wskazane jest wykorzystanie do tego potencjału naukowo-dydaktycznego Policji oraz innych podmiotów, prowadzących już takie działania samodzielnie;

[17] KRBRD. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020. Publikacja z dnia 20 czerwca 2013 r., str. 11. Wycena wypadków drogowych i kolizji dokonana na 2011 r. przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów na zlecenie KRBRD wskazuje że koszty wypadków drogowych przekroczyły 20 mld zł, a kolizji – ok. 8 mld zł.

- **zasady finansowania przedsięwzięć**, oparte na wieloletnim, stabilnym programie finansowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a nie jak dotychczas – z budżetów instytucji podejmujących dobrowolnie wybrane przez siebie zadania;
- **jednolitą, ogólnopolską bazę danych o wypadkach i kolizjach**, w szczególności o miejscach tych zdarzeń i ich przyczynach. Z ustaleń niniejszej kontroli wynika bowiem, że policyjna baza danych nt. wypadków drogowych jest nierzetelna i niekompletna, ponieważ kontrola wykazała wiele błędów w zakresie rejestrowania zdarzeń drogowych w SEWiK a ponadto w bazie rejestrowane są tylko zdarzenia zgłoszone Policji i mające miejsce tylko na drogach publicznych;
- **zintensyfikowanie realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym,** w tym standardowych, jak np. poprawa infrastruktury, kontrola ruchu drogowego i dyscyplinowanie jego uczestników, oraz ponadstandardowych, jak np. upowszechnianie znaków i sygnałów drogowych podających kierującym zmienne, zależne od aktualnych warunków drogowych, informacje (ograniczenia), powszechne zwiększanie widoczności pieszych poprzez popularyzowanie noszenia elementów odblaskowych bądź wyposażenia w nie odzieży wierzchniej oraz upowszechnianie wyposażenia pojazdów w urządzenia rejestrujące parametry ruchu, a przynajmniej widok przed pojazdem;
- **system monitoringu i ewaluacji realizacji zadań** przez podmioty zewnętrzne. Dotychczasowe rozwiązania, w których oceny stopnia i jakości realizacji programów dokonywały instytucje za nie odpowiedzialne, nie dają rękojmi obiektywnej ich oceny.

Należy podkreślić, iż konkluzje Najwyższej Izby Kontroli w ww. zakresie są zbieżne z ustaleniami Banku Światowego. W raporcie pt. „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce", opublikowanym w czerwcu 2013 r.[18], wskazano m.in., że w Polsce nie ma dobrze skoordynowanego systemu baz danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. A ponadto, aby było możliwe skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego niezbędna jest Instytucja Wiodąca, odpowiedzialna za efekty, koordynację i realizację zadań, wyposażona w zasoby niezbędne do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, powszechny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym, o którym wyżej mowa, powinien obejmować również działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, z tym że dla zwiększenia efektywności swych działań **Policja powinna**:

- **przeprowadzić weryfikację stanu etatowego i stanu zatrudnienia policjantów prd** w poszczególnych garnizonach Policji tak, aby rzeczywiste obciążenie policjantów zadaniami służbowymi było zrównoważone;
- **rozbudować system szkolenia policjantów prd** tak, aby w możliwie krótkim czasie doprowadzić do przeszkolenia pełnego stanu osobowego policjantów w zakresie ruchu drogowego, znacząco zwiększyć przeszkolenie policjantów w pozostałym zakresie, zwłaszcza czynności na miejscu zdarzeń drogowych, a ponadto wprowadzić system szkoleń specjalistycznych w zakresie organizacji ruchu drogowego, w tym opiniowania projektów w tym zakresie;

[18] Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju / Bank Światowy. Raport końcowy nr 78319 „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce". Czerwiec 2013.

- **wdrożyć w pełni system zarządzania mieniem**, a w szczególności opracować aktualne normatywy wyposażenia dla wszystkich jednostek Policji, ustalić faktyczny stan wyposażenia pionu ruchu drogowego oraz potrzeby w tym zakresie, a następnie określić plan poprawy ilościowej i jakościowej tego wyposażenia;
- **wyeliminować błędy w zakresie rejestracji zdarzeń drogowych w systemie SEWiK** oraz poszerzyć go o możliwość tworzenia, na każdym szczeblu organizacyjnym Policji, precyzyjnych map zdarzeń drogowych przy wykorzystaniu współrzędnych geolokalizacyjnych systemu GPS, co umożliwi precyzyjną identyfikację miejsc szczególnie zagrożonych i niebezpiecznych, a w konsekwencji zwiększy efektywność oddziaływania Policji i innych służb na bezpieczeństwo obywateli w tych miejscach;
- **przeprowadzić systemową modyfikację procedur reagowania na wykroczenia w ruchu drogowym** w celu zwiększenia transparentności swych działań, w szczególności dotyczących rejestrowania pomiaru prędkości pojazdu, w sposób umożliwiający jego identyfikację i udokumentowanie jego prędkości oraz wydawanie kopii wydruków z alkometru przy badaniu trzeźwości;
- **ustalić dla jednostek organizacyjnych Policji minimalnych wymagań w zakresie liczby policjantów, bądź patroli pełniących służbę na drogach**;
- **wprowadzić ujednoliconą metodologię opiniowania projektów organizacji ruchu**, co znacznie ułatwiłoby realizację tego zadania w jednostkach terenowych Policji;
- **opracować procedury weryfikacji realizacji wniosków Policji w sprawie zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej**, niezależnie od tego, czy zarządca drogi poinformował jednostkę Policji o sposobie realizacji jej wniosku, czy też nie. Niepoinformowanie przez zarządcę drogi o uwzględnieniu, bądź nie, wniosku, powinno obligować Policję do szczególnego monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscu objętym wnioskiem.

2.6 Uwagi końcowe i wnioski

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, a także wynikami analizy systemowej w zakresie funkcjonowania obecnie przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

➢ **Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu:**

- ustanowienia, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń i programów, organu zarządzającego problematyką bezpieczeństwa w ruchu drogowym, odpowiedzialnego za efekty, koordynację i realizację zadań, wyposażonego w prerogatywy i środki niezbędne do realizacji tych zadań;
- ustanowienia wieloletniego, stabilnego programu finansowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym, adekwatnego do przyjętej w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Wizji ZERO zabitych na polskich drogach";

➢ **Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań w celu:**

- utworzenia ogólnopolskiej bazy danych o zdarzeniach drogowych zawierającej możliwie pełną i precyzyjną informację o ich liczbie, lokalizacji i przyczynach, pozwalającej na dokonanie rzeczywistej analizy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach;

- modyfikacji przepisów w zakresie badania trzeźwości kierujących tak, aby prewencyjne kontrole trzeźwości dokonywane przez Policję za pomocą wskaźnikowych urządzeń elektronicznych nie budziły wątpliwości prawnych;
- usprawnienia przekazywania do jednostek Policji informacji o nałożonych na kierujących punktach karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego;
- zwiększenia nakładów Policji na jej bazę naukowo-dydaktyczną i wyposażenie pionu ruchu drogowego;
- ustanowienia, zewnętrznego względem Policji, systemu monitoringu i ewaluacji jej działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Uwagi końcowe i wnioski pokontrolne wynikające z ustaleń wszystkich przedsięwzięć, objętych kontrolą projektową pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym" zostaną przedstawione w odrębnej informacji.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Zgodnie z art. 1 ustawy o Policji[19], do podstawowych zadań Policji należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w ruchu drogowym (art. 1 ust. 2 pkt 2), inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3), a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4).

Jednostki Policji funkcjonują w oparciu o ustawę o Policji, inne powszechnie obowiązujące akty prawa oraz zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji[20].

Komendant Główny Policji, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ust. 1). Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji (art. 5 ust. 2). Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu Policji – przy pomocy komisariatu (art. 6g).
Terytorialny zasięg działania komendantów wojewódzkich, powiatowych i miejskich Policji odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Państwa, z tym, że w miastach będących siedzibą władz miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, można utworzyć komendę miejską Policji wykonującą zadania na obszarze tego miasta i powiatu. Z obszaru działania Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z siedzibą w Radomiu, wyłączono m. st. Warszawę oraz powiaty: grodziski, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński, na którym to obszarze zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji (art. 6 ust. 2, 3 i 4).
Na obszarze Polski zadania Policji wykonuje ogółem 16 komend wojewódzkich Policji i Komenda Stołeczna Policji, którym podlega 280 komend powiatowych Policji, 65 komend miejskich Policji i 7 komend Rejonowych Policji (tylko na obszarze KSP). Komendantom wojewódzkim i Komendantowi Stołecznemu Policji podlega ogółem 586 komisariatów Policji i 13 komisariatów specjalistycznych Policji, w tym 3 komisariaty autostradowe Policji: w Krakowie-Balicach (KWP w Krakowie), w Gliwicach (KWP Katowice) i w Strykowie (KWP Łódź).
W 2013 r. jednostki organizacyjne Policji posiadały ogółem 102.309 etatów policyjnych[21], w tym w jednostkach terenowych Policji – 98.057 etatów. Wg stanu na 30 czerwca 2013 r. służbę w Policji pełniło 96.045 funkcjonariuszy. W komórkach (jednostkach) organizacyjnych ruchu drogowego było ogółem 8.299 etatów (8,5% etatów policyjnych jednostek terenowych), na których pełniło służbę 7.556 funkcjonariuszy (7,9% stanu zatrudnienia w Policji).
W okresie objętym kontrolą komórkami (jednostkami) organizacyjnymi właściwymi w sprawach ruchu drogowego, stanowiącymi pion ruchu drogowego, były:

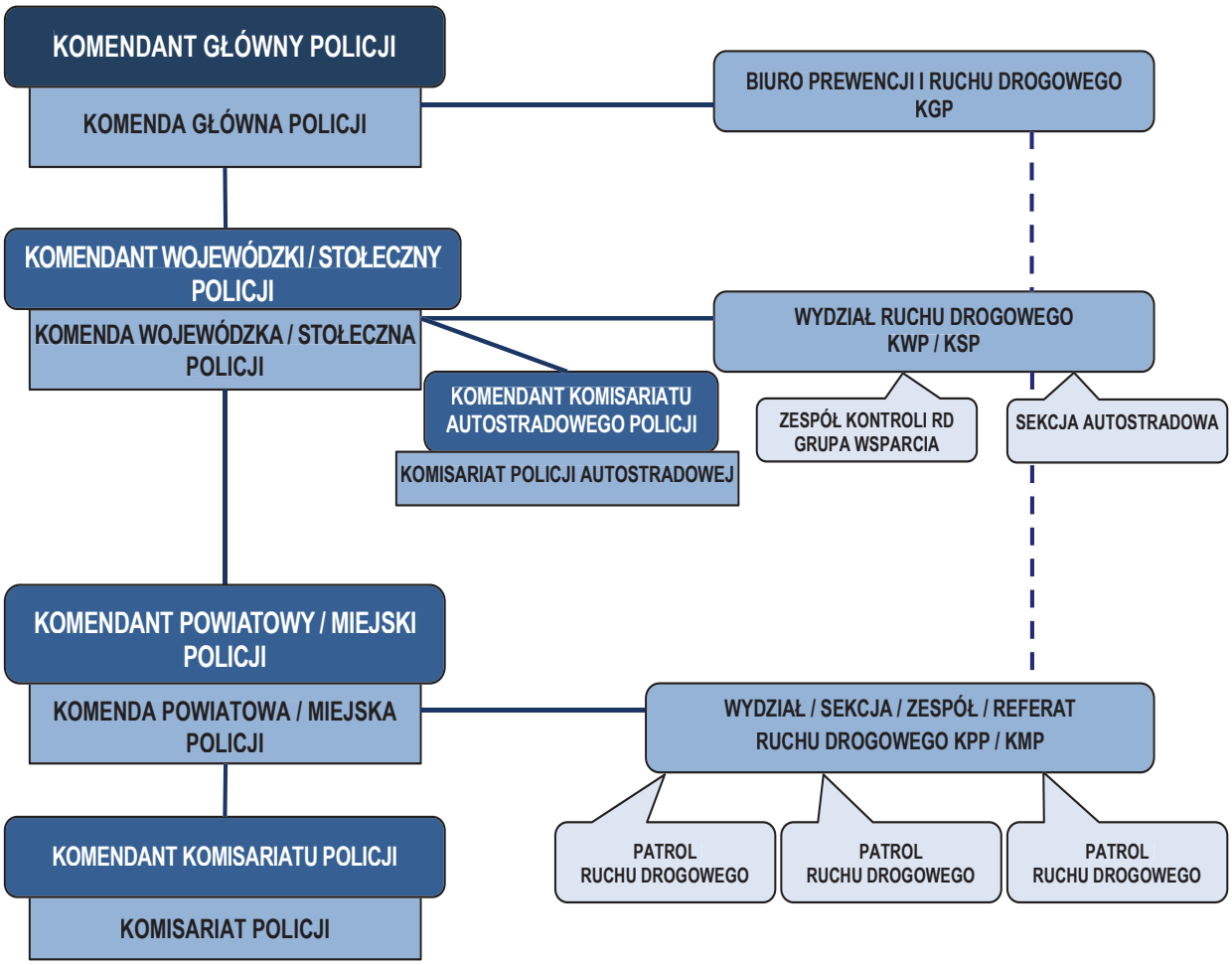
[19] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).

[20] Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.).

[21] Art. 15 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

– w KGP – do 16 kwietnia 2013 r. – Biuro Ruchu Drogowego (BRD), od 17 kwietnia 2013 r. – Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego[22] (BPiRD), a w nim Wydział Ruchu Drogowego;
– w KWP/KSP – wydziały ruchu drogowego oraz komisariaty autostradowe Policji podlegające bezpośrednio komendantom wojewódzkim Policji;
– w KPP/KMP – wydziały (sekcje, referaty, ogniwa, zespoły) ruchu drogowego, przy czym nazwa komórki wynikała z jej stanu liczebnego[23].
– Strukturę pionu ruchu drogowego Policji (ustaloną z dniem 17 kwietnia 2013 r.) przedstawiono poniżej.

Schemat nr 1
Struktura pionu ruchu drogowego Policji



Źródło: uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne – zał. 5.4 na str. 78 Informacji

22 Zmiana struktury KGP wprowadzona ww. zarządzeniem Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).

23 Normatyw komórek organizacyjnych zostały ustalone w § 15 ww. zarządzenia Nr 1041 KGP w sprawie zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie koncepcyjne, organizacyjno-kadrowe i techniczne Policji do działań na drogach

3.2.1.1. Przygotowanie koncepcyjne Policji do działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach

Badania naukowe i prace rozwojowe

W wyniku kontroli stwierdzono, że wchodzące w skład Policji: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (WSPol), szkoły Policji w Słupsku, Pile i Katowicach oraz Centrum Szkolenia Policji (CSP) w Legionowie, nie prowadziły z własnej inicjatywy żadnych badań naukowych bądź prac rozwojowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, bądź działań Policji na rzecz tego bezpieczeństwa. I to pomimo, że obowiązek ich prowadzenia został określony w ich dokumentach statutowych[24].

Badań naukowych związanych z działaniami na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie zlecały również jednostki Policji. Badań takich nie zlecano też podmiotom zewnętrznym.

W jednostkach objętych niniejszą kontrolą stwierdzono jedynie sporadyczne przypadki wykorzystywania badań bądź analiz zrealizowanych przez pozapolicyjne ośrodki naukowo-badawcze.

- W 2012 r. KWP w Gdańsku wspólnie z Katedrą i Zakładem Medycyny Sądowej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego sporządziła schemat postępowania z osobą podejrzaną o przyjęcie środka odurzającego. Ponadto w ramach współpracy z Politechniką Gdańską realizowano projekt badawczo-rozwojowy dotyczący usprawnienia systemu monitorowania i akwizycji informacji o zdarzeniach drogowych oraz prawidłowej ich lokalizacji, w efekcie którego powstała elektroniczna karta zdarzenia drogowego (wersja testowa).
- Z inicjatywy KMP w Koszalinie i na zlecenie Prezydenta Miasta Koszalina, w 2012 r. Koszalińska Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych przeprowadziła badania opinii społecznej w zakresie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Koszalina, w tym bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- KMP w Toruniu wykorzystywała w działaniach prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym analizy pt. „Toruń – Raport o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego" opracowywane w kolejnych latach w Katedrze Budownictwa Drogowego Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym powinny być wspierane opracowaniami naukowo-badawczymi w zakresie organizacji działań na drodze, wyposażenia policjantów, efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom. Wskazane jest przy tym wykorzystanie do tego potencjału naukowo-dydaktycznego Policji, z jednoczesnym wyznaczeniem jednego podmiotu koordynującego całość działań. Działania takie przyczynią się do poprawy efektywności działań Policji w tym zakresie.

[24] Np.: załącznik do uchwały Nr 86/II/2012 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 31 stycznia 2012 r., opublikowany na stronie uczelni *http://bip.szczytno.wsp.policja.gov.pl/WSP/statut/690,Statut-Wyzszej-Szkoly-Policji-w-Szczytnie.html*. Regulamin Centrum Szkolenia Policji z dnia 24 listopada 2009 r. nadany przez Komendanta CSP w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji, opublikowany na stronie CSP *http://bip.legionowo.csp.policja.gov.pl/CSP/status-prawny/179,Status-prawny.html*.

Analizy stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym

W kontrolowanych jednostkach terenowych Policji sporządzano analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie ich działania. Analizy te stanowiły m.in. podstawę dyslokacji służby na drogach i działań prewencyjnych prd.

W Biurze Ruchu Drogowego (BRD), a od 17 kwietnia 2013 r. – w Biurze Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, opracowywano materiały analityczne (kwartalne, półroczne i roczne) przedstawiające stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, publikowane w formie wydawnictwa pt. „Wypadki drogowe w Polsce w okresie ...". Zgodnie z założeniami, w systemie SEWiK, a w konsekwencji i w materiałach analitycznych, uwzględniane były tylko wypadki i kolizje drogowe zgłoszone Policji, mające miejsce na drodze publicznej i zarejestrowane w tym systemie. Policja nie posiadała danych dotyczących liczby pozostałych zdarzeń drogowych.

W wyniku kontroli wybranych analiz[25] stwierdzono, że nie formułowano w nich wniosków dotyczących m.in. dalszych działań prewencyjnych Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Ustalono, że analizy dot. wypadków autobusów i samochodów ciężarowych miały co do zasady charakter porównawczy prezentowany w formie tabelarycznej i sporządzane były na potrzeby podmiotów zewnętrznych, dlatego też nie zawierały wniosków. W odniesieniu do analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego stwierdzono, że dotyczyły one wypadków ze skutkiem śmiertelnym, a ich głównym celem była próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w których obszarach nastąpiła wyraźna redukcja liczby osób zabitych.

W odniesieniu do przyczyn wypadków drogowych, w tym niezależnych od kierujących, w analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonywanych w szerokim ujęciu, takich jak np. publikacja roczna „Wypadki drogowe w Polsce w …. roku", prezentowane były dane praktycznie ze wszystkich obszarów, którymi dysponuje Policja, w tym także dot. przyczyn niezależnych od kierujących pojazdami. Wg informacji Dyrektora BPiRD, w 2012 r. z powodu niewłaściwego stanu jezdni „*... doszło do »zaledwie« 89 wypadków (na ponad 37 tys. wypadków)* [tj. ok. 0,2% – przypis NIK], *w których zginęła 1 osoba (na 3571 osób zabitych)*". W opinii Dyrektora, trudno w sposób obiektywny wyciągać wnioski, że nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej stanowią istotną przyczynę wypadków w Polsce.

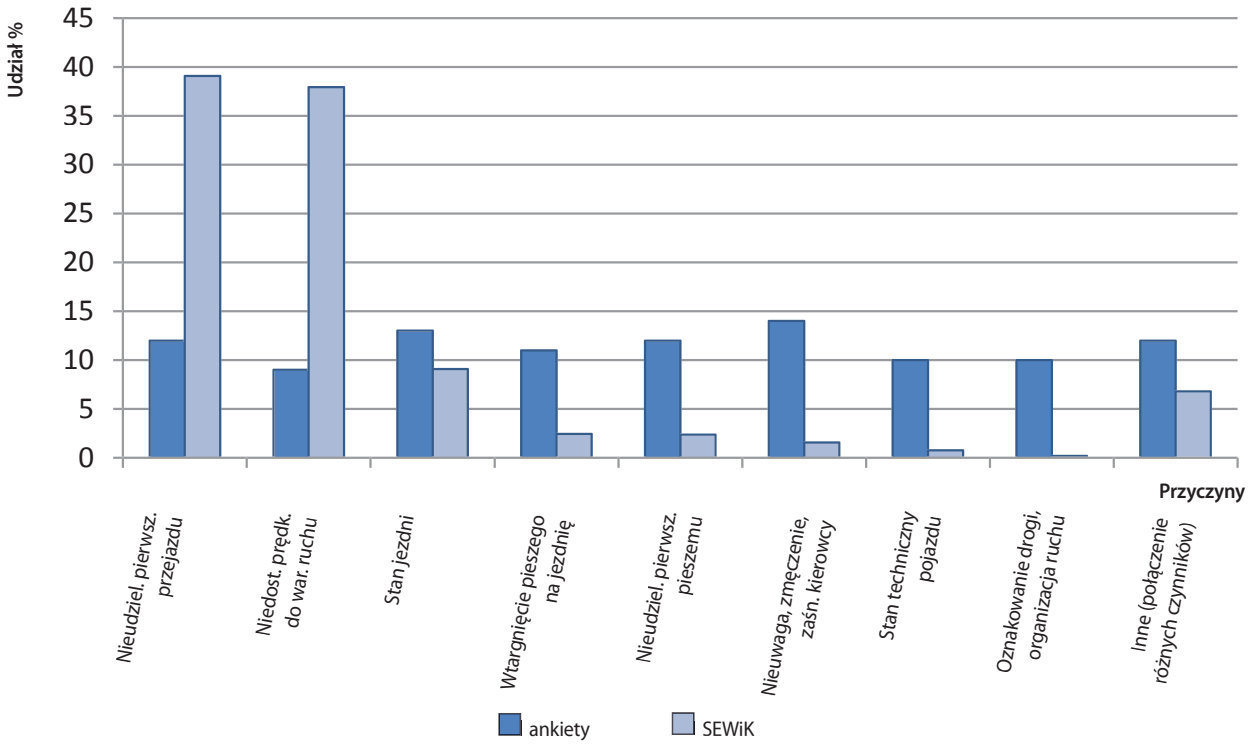
Oficjalne informacje w sprawie przyczyn wypadków drogowych skonfrontowano z danymi pozyskanymi w wyniku badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli[26]. Policjanci objęci badaniem ankietowym zostali zapytani m.in. o przyczyny wypadków drogowych, przy czym pytanie to oparto na wykazie przyczyn zawartych w dziale IX Karty zdarzenia drogowego. Zostały one jednak przedstawione respondentom w innej, niż w Karcie, kolejności, a ponadto respondentów poproszono o wskazanie, jak często wskazane okoliczności są przyczynami wypadków: od „najczęściej" do „nigdy". Z zaproponowanej listy 9 przyczyn wypadków policjanci wskazali, jako występujące „bardzo często": „*nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu*" (12% odpowiedzi) i „*niedostosowanie prędkości do warunków jazdy*" (8%). W opinii 60% respondentów „często" przyczynami wypadków są: „*nieuwaga, zmęczenie, inne czynności kierowcy*", „*zły stan techniczny drogi*", „*nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu*", „*połączenie różnych czynników*" i „*wtargnięcie pieszego na jezdnię*". Przyczyny takie jak „*zły stan techniczny pojazdu*" i „*złe oznakowanie dróg*" występują

[25] Kontrolą objęto analizy wypadków spowodowanych przez kierujących autobusami za 2011 r. i w I kw. 2013 r. oraz przez kierujących samochodami ciężarowymi za 2011 r. i w I kw. 2013 r., jak również analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce w 2012 r. i w I kwartale 2013 r.

[26] Badaniem ankietowych objęto 719 (55%) spośród 1.297 policjantów prd zatrudnionych w 31 spośród 34 skontrolowanych jednostek Policji. Inne wyniki badania ankietowego przedstawiono na str. 63 Informacji.

„rzadko" (20% odpowiedzi). Analiza ilościowo-jakościowa opinii respondentów pozwoliła przypisać tym przyczynom wypadków odpowiednie udziały procentowe, które zostały porównane z ich udziałami procentowymi wyliczonymi na podstawie danych systemu SEWiK. Wyniki ww. analiz zostały przedstawione poniżej.

Wykres nr 1
Struktura wybranych przyczyn wypadków drogowych. Porównanie danych SEWiK i badań ankietowych policjantów



Źródło: opracowanie własne NIK

Z przedstawionych ustaleń wynika, że częstotliwość występowania określonych przyczyn (okoliczności) wypadków drogowych w bardzo istotnym stopniu zależy od metodyki badania tego zagadnienia. W przypadku metodyki przyjętej dla systemu SEWiK, opartej na możliwości wyboru tylko jednej opcji z listy przyczyn ułożonych w kolejności ich dotychczasowego występowania[27], częstotliwość występowania przyczyn wypadków zarejestrowanych w SEWiK nie odpowiada rzeczywistości. Metodyka przyjęta w badaniu ankietowym, oparta o doświadczenie życiowe i zawodowe policjantów prd, na podstawie których porządkują oni przyczyny jako występujące: „bardzo często", „często", „rzadko", jakkolwiek obarczona ryzykiem błędu typowym dla tego typu badań, pozwoliła uzyskać bardziej wyważoną ich strukturę.

W ocenie NIK opracowania analityczne dotyczące zdarzeń na drogach powinny z jednakową wnikliwością uwzględniać wszystkie przyczyny wypadków oraz zawierać wnioski dotyczące konkretnych działań prewencyjnych Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

[więcej na temat sposobu rejestrowania zdarzeń drogowych i ich przyczyn w rozdziale 3.2.2.3. na str. 45 Informacji]

[27] W dziale IX Karty zdarzenia drogowego, jako pierwsza przyczyna występuje „Niedostosowanie prędkości do warunków jazdy", jako druga – „Nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu", jako trzecia – „Nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu" itd.

Kształtowanie taktyki działania policjantów

W wyniku kontroli stwierdzono, że dla pionu ruchu drogowego nie wdrożono taktyki działań policjantów prd, pomimo jasno wyznaczonych w tym zakresie zadań. W 2007 r. w BPiRD KGP opracowano projekt *„Założeń funkcjonalno-organizacyjnych nadzoru nad ruchem drogowym na autostradach i drogach ekspresowych"*, lecz założenia te nie zostały zatwierdzone przez kierownictwo KGP.

W ocenie NIK niewdrożenie, pomimo opracowania, standardów w zakresie taktyki pełnienia służby przez policjantów ruchu drogowego, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych, utrudnia jednolitą i na odpowiednim poziomie realizację zadań w tym zakresie.

3.2.1.2. Stan organizacyjno-kadrowy pionu ruchu drogowego

System naboru policjantów do pionu ruchu drogowego

W ramach procedury doboru do służby w Policji nie były określane predyspozycje kandydatów do pełnienia określonego rodzaju służby, w tym: ruchu drogowego. Kandydaci, którzy posiadali prawo jazdy kategorii „A" lub „C", otrzymywali dodatkowe punkty. Każdy przyjęty do służby policjant kierowany był na szkolenie zawodowe podstawowe, a potwierdzenie jego przydatności do realizacji zadań w pionie ruchu drogowego było następstwem tzw. wtórnej selekcji[28].

Stan organizacyjny i liczebny prd w okresie objętym kontrolą

Stan etatowy prd zwiększył się w okresie objętym kontrolą z 8.139 do 8.299 etatów, tj. o 2%. Największa poprawa w tym zakresie dotyczy garnizonów: opolskiego (wzrost o 24,5%), lubelskiego (wzrost o 9%) i lubuskiego (wzrost o 7,4%). Spadek liczby etatów prd odnotowano w KGP (o 21,7%) i w garnizonie łódzkim (o 11,1%).

Stan zatrudnienia prd zwiększył się w okresie objętym kontrolą z 7.423 do 7.556 funkcjonariuszy, tj. o 1,8%. Największa poprawa w tym zakresie dotyczy garnizonów: opolskiego (wzrost o 26,8%), lubuskiego (wzrost o 9,4%) i zachodniopomorskiego (wzrost o 8,6%). Spadek liczby policjantów zatrudnionych w prd odnotowano w KGP (o 21,7%), w garnizonie łódzkim (o 13,4%), świętokrzyskim (o 8,2%) i małopolskim (o 2,4%).

Liczba policjantów pełniących codziennie służbę na drodze[29] zwiększyła się w okresie objętym kontrolą z 3.378 do 3.570 funkcjonariuszy, tj. o 5,7%. Największa poprawa w tym zakresie dotyczy garnizonów: stołecznego (wzrost o 13,9%), małopolskiego (wzrost o 10,1%) oraz dolnośląskiego i lubelskiego (wzrost o 7,5%). Spadek liczby policjantów pełniących służbę na drodze stwierdzono garnizonach: warmińsko-mazurskim (o 2,5%), lubuskim (o 2,2%) i łódzkim (o 1,6%).

[dane liczbowe w zał. 5.5.1 na str. 86 Informacji]

Zwiększenie stanu etatowego pionu ruchu drogowego Policji

W piśmie z dnia 24 kwietnia 2013 r. Komendant Główny Policji polecił 13 komendantom wojewódzkim Policji oraz Komendantowi Stołecznemu Policji osiągnięcie wskaźnika minimum

[28] W ramach tzw. wtórnej selekcji, mianowanie policjanta powinno być poprzedzone potwierdzeniem spełnienia przez niego wymagań do służby w danej komórce (służbie). Ponadto kierownik komórki organizacyjnej, przyjmujący policjanta, podejmuje ewentualnie własne działania, których celem jest stwierdzenie, czy policjant ten daje gwarancje prawidłowej realizacji zadań.

[29] W niniejszej informacji „średnia liczba policjantów pełniących służbę na drodze" została przedstawiona w ślad za danymi KGP i obliczona wg metodyki przyjętej dla rozliczania priorytetów Komendanta Głównego Policji. Przedstawia średnią liczbę policjantów pełniących codziennie służbę na drogach.

10% etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego etatu garnizonu[30] w terminie do 31 grudnia 2013 r.[31]. Nakazany wzrost liczby etatów skutkuje zwiększeniem struktury prd ogółem o 1.050 etatów w stosunku do stanu z kwietnia 2013 r.

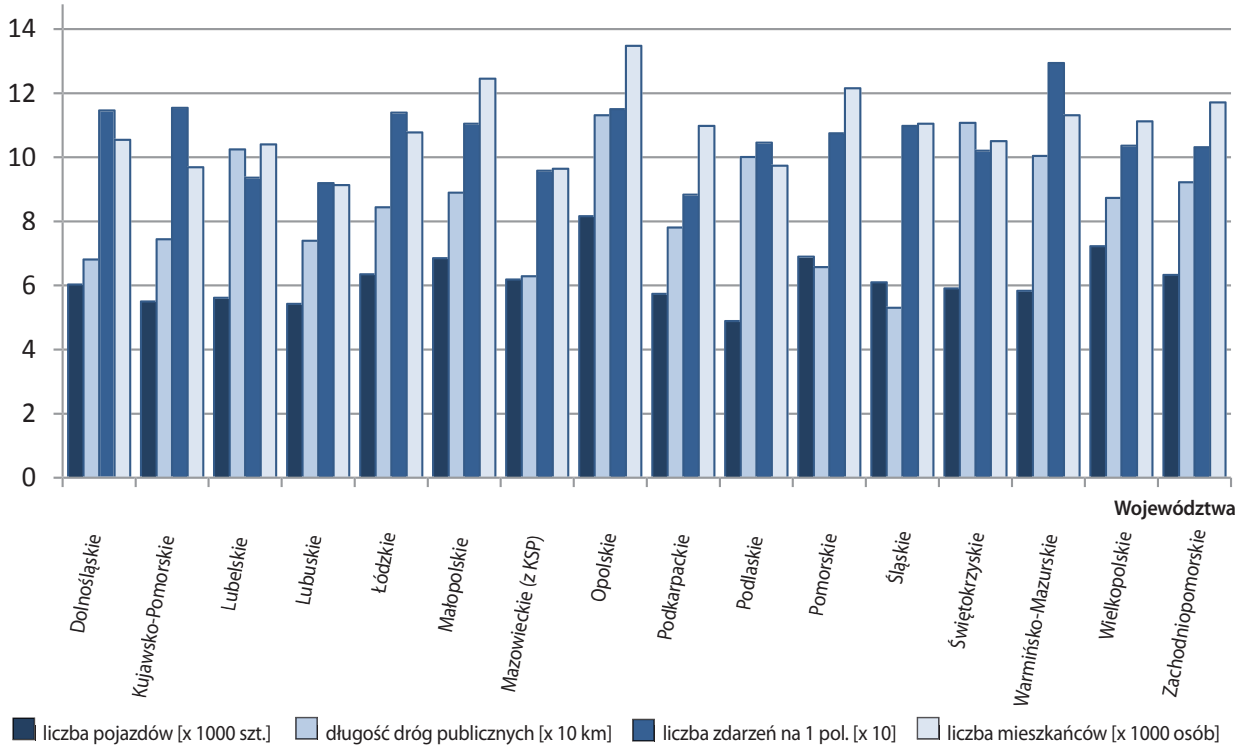
Komendant Główny Policji poinformował, że zwiększenie liczby etatów prd do min. 10% we wszystkich garnizonach Policji wynikało z założeń Programu „GAMBIT 2005", przewidywaną rozbudową istniejącej infrastruktury drogowej oraz rosnącą liczbą pojazdów w Polsce. Poziom wzrostu liczby etatów na terenie poszczególnych województw nie został zróżnicowany ponieważ, jak wyjaśnił Komendant Główny Policji, stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w poszczególnych garnizonach utrzymuje podobną tendencję spadkową na przestrzeni lat. Tym samym, żaden z garnizonów nie wyróżnia się w szczególny sposób od innych zarówno na plus jak i na minus. Dysproporcje w działaniach na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich efektach nie są na tyle duże, aby uzasadniały wprowadzenie takiego zróżnicowania.

Pomimo stosownego wystąpienia, kontrolerom NIK nie przedstawiono żadnych analiz ani opracowań uzasadniających powyższe tezy Komendanta Głównego Policji.

Wyniki analizy porównawczej uwarunkowań pracy policjantów w poszczególnych garnizonach Policji, dokonanej przez NIK, przedstawiono poniżej.

Wykres nr 2

Uwarunkowania pracy policjantów ruchu drogowego w latach 2012–2013 w poszczególnych garnizonach Policji. Liczby: pojazdów, długości dróg publicznych, zdarzeń drogowych i mieszkańców, przypadających na 1 policjanta prd pełniącego służbę na drodze



Źródło: opracowanie własne NIK

30 Bez uwzględniania etatów oddziałów prewencji Policji, samodzielnych oddziałów prewencji i samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych.

31 Wg stanu na dzień 24.04.2013 r. próg 10% etatów w prd miały garnizony: mazowiecki, lubuski i świętokrzyski. Na koniec I półrocza 2013 r. (jednolity dla wszystkich jednostek objętych kontrolą termin odniesienia) próg ten przekroczyły ponadto garnizony: opolski i łódzki.

Z uwagi na charakter pracy policjanta ruchu drogowego, analizie poddano „obciążenia" przypadające w poszczególnych garnizonach Policji na 1 etat policyjny, na 1 policjanta faktycznie zatrudnionego i na 1 policjanta faktycznie pełniącego służbę na drodze. „Obciążenie" zostało zwymiarowane przez 4 parametry: liczbę mieszkańców w każdym z województw, długość dróg publicznych i liczbę zarejestrowanych w województwie pojazdów (dane pozyskano z publikacji GUS) oraz roczną liczbę wypadków i kolizji (zdarzeń drogowych) w każdym z garnizonów w 2012 r. (wg danych KGP z systemu SEWiK).

Na 1 etat policyjny prd najmniej mieszkańców przypadało w garnizonie lubuskim – 3.762 mieszkańców, najwięcej – w garnizonie kujawsko-pomorskim – 5.164 mieszkańców (relacja 1,4:1). Najmniej dróg publicznych przypadało na 1 etat w KSP – 206,4 km, a najwięcej – w garnizonie podlaskim – 969,1 km (relacja 4,7:1). W poszczególnych województwach na 1 etat prd przypadało od 2.040 pojazdów – w garnizonie mazowieckim (bez KSP) do 3.570 pojazdów w garnizonie stołecznym (relacja 1,8:1). Liczba zdarzeń drogowych[32] (wypadków i kolizji) przypadająca na 1 etat policyjny była najmniejsza w garnizonie opolskim – 363,8 zdarzeń, a największa – w garnizonie kujawsko-pomorskim – 615,1 zdarzeń (relacja 1,7:1).

Na 1 faktycznie zatrudnionego policjanta prd najmniej mieszkańców przypadało w garnizonie lubuskim – 3.997 mieszkańców, najwięcej – w garnizonie wielkopolskim – 5.898 mieszkańców (relacja 1,5:1). Najmniej dróg publicznych przypadało na 1 policjanta w KSP – 216,7 km, a najwięcej – w garnizonie podlaskim – 1.003,3 km (relacja 4,6:1). W poszczególnych województwach na 1 policjanta prd przypadało od 2.130 pojazdów – w garnizonie mazowieckim (bez KSP) do 3.830 pojazdów w garnizonie wielkopolskim (relacja 1,8:1). Liczba zdarzeń drogowych przypadająca na 1 zatrudnionego policjanta była najmniejsza w garnizonie opolskim – 391,9 zdarzeń, a największa – w garnizonie kujawsko-pomorskim – 669,6 zdarzeń (relacja 1,8:1).

Na 1 policjanta prd wykonującego zadania na drodze najmniej mieszkańców przypadało w garnizonie mazowieckim (bez KSP) – 8.449 mieszkańców, najwięcej – w garnizonie opolskim – 13.469 mieszkańców (relacja 1,6:1). Najmniej dróg publicznych przypadało na 1 policjanta w garnizonie mazowieckim (bez KSP) – 506 km, a najwięcej – w garnizonie podlaskim – 2.080 km (relacja 4,1:1). W poszczególnych województwach na 1 policjanta prd przypadało od 3.900 pojazdów – w garnizonie mazowieckim (bez KSP) do 8.700 pojazdów w KSP (relacja 2,2:1). Liczba zdarzeń drogowych przypadająca na 1 policjanta pełniącego służbę na drodze była najmniejsza w garnizonie mazowieckim (bez KSP) – 784 zdarzeń, a największa – w garnizonie warmińsko-mazurskim – 1.297 zdarzeń (relacja 1,7:1).

[szczegóły w zał. 5.5.2 na str. 87 Informacji]

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyjęcie jednakowego dla wszystkich jednostek Policji poziomu 10% etatów w prd, bez uzależnienia stanu liczebnego prd od faktycznego obciążenia policjantów, może spowodować nieuzasadnione zwiększenie zróżnicowania obciążenia policjantów prd w poszczególnych garnizonach, a w efekcie zmniejszy efektywność ich działań.

[32] Wg danych KGP.

3.2.1.3. Stan wyszkolenia policjantów prd

Zgodnie z § 2 ust.1 zarządzenia nr 609 KGP w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach, zadania Policji w zakresie kontroli ruchu drogowego wykonuje policjant pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego, posiadający przeszkolenie w tym zakresie. Ponadto zgodnie z § 4 zarządzenia, zadania wymagające wiedzy specjalistycznej w zakresie: kierowania ruchem drogowym, z wyłączeniem czynności podejmowanych na miejscu zdarzeń drogowych oraz przy zabezpieczeniu imprez na drogach, kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych, wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych, kontroli przewozu towarów niebezpiecznych, kontroli zapisów urządzeń samoczynnie rejestrujących prędkość jazdy, czas jazdy i postoju (tachografów), wykonuje wyłącznie policjant ruchu drogowego, mający odpowiednie przeszkolenie zawodowe.

Według informacji KGP, ww. „przeszkolenie" oznacza ukończenie szkolenia zawodowego podstawowego. Program tego szkolenia przewiduje nabywanie wiedzy i umiejętności w zakresie ruchu drogowego, w niezbędnym zakresie, w tym: sposób pełnienia służby na drodze, przeprowadzenie kontroli drogowej, czy wykonywanie podstawowych czynności na miejscu zdarzenia drogowego. Natomiast zadania wymagające posiadania wiedzy specjalistycznej, wymienione w § 4 Zarządzenia w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów, mogą być wykonywane tylko przez policjantów, którzy odbyli kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD). W związku z powyższym wszyscy policjanci pełniący służbę w komórkach ruchu drogowego powinni być kierowani na ww. kurs doskonalenia zawodowego.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w komórkach ruchu drogowego pełniło służbę 7.556 policjantów[33], z których tylko 4.284 (56,7%) miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD).

W ocenie KGP, liczba osób uwzględnianych w tzw. „potrzebach szkoleniowych" i wskazana w formalnych wnioskach o przeszkolenie, stanowi odzwierciedlenie faktycznych potrzeb szkoleniowych danego garnizonu. W ocenie KGP, z uwagi na bieżące potrzeby służby oraz możliwości szkoleniowe Policji, nie można skierować na szkolenie w jednym okresie wszystkich policjantów, którzy wymaganego przeszkolenia nie mają.

W KGP nie sporządzano analiz porównawczych zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych na kurs RD w stosunku do stanu zatrudnienia i liczby przeszkolonych policjantów.

W trakcie kontroli Komendant Główny Policji podjął działania w celu określenia faktycznej liczby funkcjonariuszy wymagających specjalistycznego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego.

W kwestii szkolenia specjalistycznego w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego, ustalono, że na 2013 r. zaplanowano przeszkolenie 48 osób w CSP w Legionowie, a zidentyfikowane potrzeby, wg stanu na 31 marca 2013 r. wynosiły 279 osób.

Stan wyszkolenia specjalistycznego policjantów prd przedstawiał się następująco:

— kurs czynności na miejscu zdarzenia drogowego (RWD) – wyszkolenie takie posiadało 6,6%, spośród 7.556 zatrudnionych policjantów[34],

— kurs wideorejestratorów wykroczeń (VR) – przeszkolonych 638 policjantów (8,4%),

— kontroli tachografów cyfrowych (T) – przeszkolonych 1.114 policjantów (14,7%),

[33] Stan na dzień 1 lipca 2013 r.

[34] Według stanu na 30 czerwca 2013 r.

— kurs kierowania motocyklem szosowym (TJMS) – przeszkolonych 530[35] policjantów (7,0%),

— kurs doskonalenia techniki jazdy samochodem (TJS) – przeszkolonych 1.155 policjantów (15,3%).

W ramach projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeszkolono ponadto 1.226 policjantów prd (16,2%) w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.

CSP w Legionowie przygotowało w kwietniu 2013 r. propozycję planu szkolenia policjantów ruchu drogowego na lata 2013–2015, z którego wynikało, że w II połowie 2013 r. na kursach RD możliwe było przeszkolenie 192 policjantów, a w następnych dwóch latach – 768 policjantów. W propozycji stwierdzono, że w przypadku realizacji tego planu przez CSP w Legionowie, odbędzie się to kosztem kursów specjalistycznych doskonalenia techniki kierowania samochodem osobowym, a wdrożenie proponowanego planu będzie możliwe, pod warunkiem dysponowania miejscami kwaterunkowo-szkoleniowymi na potrzeby zwiększonej liczby planowanych kursów.

Zdjęcie nr 2
CSP w Legionowie. Jedna z sal dydaktycznych Zakładu Ruchu Drogowego

Źródło: materiały kontrolne NIK

35 Według stanu na 30 czerwca 2013 r. prd posiadał na wyposażeniu 706 motocykli, tj. o 173 więcej niż przeszkolonych policjantów.

Z uwagi na ograniczone możliwości szkoleniowe CSP w Legionowie, w trakcie kontroli Komendant Główny Policji podjął decyzję o wszczęciu procedury dwuetapowej realizacji kursu RD (część ogólna i część szczególna). Realizację części ogólnej powierzono CSP w Legionowie i Szkole Policji w Katowicach, a po doposażeniu w środki dydaktyczne, również Szkole Policji w Słupsku. Część szczególną ma realizować CSP w Legionowie. W czasie trwania kontroli projekty decyzji wprowadzających programy kursu RD były na etapie opiniowania przez Biuro Finansów KGP.
W celu zmniejszenia liczby edycji kursów RD w CSP w Legionowie, w czerwcu 2013 r. Komendant Główny Policji powierzył 4 komendom wojewódzkim Policji realizację części kursów kontroli tachografów cyfrowych (T) i kursów obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR), a ponadto 3 komendom wojewódzkim Policji i Komendzie Stołecznej Policji – realizację kursu (VR). Równocześnie podjęto decyzję o zintensyfikowaniu realizacji dwóch krótkich kursów specjalistycznych: w zakresie obsługi wideorejestratorów oraz w zakresie obsługi tachografów przez CSP w Legionowie w 2013 r.

[szczegółowe dane nt. wyszkolenia policjantów prd – zał. 5.5.3 na str. 88 Informacji]

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie niski stopień (57%) wymaganego przeszkolenia specjalistycznego policjantów prd w zakresie ruchu drogowego. Powyższe skutkuje nie tylko niemożnością wykonywania pełnego zakresu zadań na rzecz bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym przez poszczególnych policjantów, ale również może mieć istotne konsekwencje dla efektywności prowadzonych działań, rzetelności dokonywanych ustaleń (np. w zakresie przyczyn wypadków drogowych), a nawet bezpieczeństwa samych policjantów.

3.2.1.4. Wyposażenie policjantów prd w pojazdy, umundurowanie i sprzęt

Sposób wyposażania policjantów prd w pojazdy, umundurowanie i sprzęt

Zakupy wyposażenia Policji realizowane były w formie zakupów centralnych przez KGP (dysponent środków budżetu państwa II stopnia) oraz zakupy zdecentralizowane realizowane przez KWP/KSP (dysponentów III stopnia).
Zgodnie z § 3 ust. 1 zał. nr 7 zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania[36], podstawę do planowania i dokonywania zakupów sprzętu techniki policyjnej i biurowej, należnego danej jednostce, stanowią tabele należności. Jednostka zaopatrująca planuje zakupy biorąc pod uwagę ilości sprzętu wynikające z zatwierdzonych tabel oraz aktualnych stanów ewidencyjnych (§ 3 ust. 2 zarządzenia).
Potrzeby jednostek Policji w zakresie sprzętu kupowanego w ramach zakupów centralnych ustalano na podstawie porównywania stanów wyposażenia tych jednostek na koniec roku do roku poprzedniego. Powyższe ustalenia wykorzystywane były do podziału (przyznawania) zakupionego centralnie sprzętu. Każdy rozdzielnik sprzętu dla pionu ruchu drogowego był uzgadniany z BPiRD KGP (wcześniej z BRD KGP).

[36] Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.)

Normowanie wyposażenia w pojazdy i sprzęt

Normy wyposażenia komórek ruchu drogowego w sprzęt transportowy określone zostały w tabeli nr 1, część 2 zarządzenia nr 118 Komendanta Głównego Policji z lutego 2006 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy[37]. Kierownicy jednostek prowadzących gospodarkę transportową w Policji zostali zobowiązani do przedstawienia dyrektorowi BLP KGP w terminie do 10 kwietnia 2006 r., całkowitych należności sprzętu transportowego przypadającego na jednostkę lub komórkę organizacyjną Policji (§ 5 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia). Kolejne wymagane aktualizacje powinny być dokonywane przy zmianach organizacyjnych komend.

Dla KGP tabela norm należności sprzętu transportowego zatwierdzona została 8 stycznia 2009 r. Dla Biura Ruchu Drogowego KGP przewidziano 4 samochody osobowe A (2 oznakowane i 2 nieoznakowane). Kontrolerom NIK nie przedłożono tabeli należności uwzględniającej zmiany organizacyjne KGP wprowadzone w 2013 r.

BLP KGP posiadało tabele należności sprzętu transportowego ze wszystkich 17 garnizonów Policji, przy czym 9 garnizonów sporządziło te tabele w 2008 r., a 3 – w 2009 r., co oznacza, że nie były one aktualizowane przez okres 4 do 5 lat.

Według informacji Komendanta Głównego Policji, powyższe akty prawne stanowią podstawę do formułowania wniosków w zakresie planowania i zabezpieczenia potrzeb transportowych w jednostkach w poszczególnych latach oraz umożliwiają efektywne zarządzanie środkami transportu. Prowadzenie gospodarki transportowej w oparciu o rozwiązania prawne pozwala nie tylko na bieżącą ocenę stanu tej gospodarki, ale również na jej planowanie w zakresie zabezpieczenia sprzętu i środków niezbędnych do realizacji podstawowych ustawowych zadań w poszczególnych służbach. Biuro Logistyki Policji KGP corocznie, na podstawie danych przekazanych przez poszczególne jednostki Policji opracowuje, na potrzeby kierownictwa Policji, kompleksową informację o stanie środków transportu w danej jednostce.

Ustalono ponadto, że BLP KGP posiada jedynie zbiorcze zestawienia norm należności i nie ma wiedzy na temat zmian struktury organizacyjnej i etatowej poszczególnych komórek i jednostek terenowych podległych komendom wojewódzkim (stołecznej) Policji, stąd nie ma możliwości ich weryfikacji. Uniemożliwia to także obecne zatrudnienie Wydziału Koordynacji Gospodarki Transportowej BLP KGP, niewspółmiernie niskie do takich zadań.

Normy należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej zostały określone ww. zarządzeniem nr 13 KGP w sprawie normowania wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej z 2002 r. Nie uwzględniono w nim używanych obecnie przez Policję takich urządzeń, jak: narkotestery, wskaźniki spożycia alkoholu, laserowe mierniki prędkości, wideorejestratory.

Według informacji KGP ww. urządzenia nie zostały uwzględnione w normatywach, z uwagi na to, że gdy powstawało ww. zarządzenie, nie były one kupowane przez Policję lub w ogóle nie były oferowane na rynku polskim.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 załącznika nr 7 ww. zarządzenia, jednostka zaopatrująca sporządza tabele należności sprzętu techniki policyjnej i biurowej dla zaopatrywanych przez siebie jednostek organizacyjnych oraz tabelę zbiorczą dla całego województwa. Sporządzone tabele należności podlegają zatwierdzeniu przez: komendanta wojewódzkiego Policji – zbiorcza tabela należności: dla województwa, Dyrektora BLP KGP – tabela dla Komendy Głównej Policji.

[37] Zarządzenie nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy(Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 42 ze zm.).

Tabela należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej i biurowej dla BPiRD KGP została zatwierdzona przez Dyrektora BLP KGP w dniu 28 sierpnia 2013 r. Kontrolerom NIK nie przedłożono tabel należności obowiązujących w okresie objętym kontrolą.

Ocena stopnia ukompletowania komórek prd jednostek terenowych Policji w ww. sprzęt nie była możliwa, z uwagi na brak, w większości tych jednostek, określonych dla nich przez KWP/KSP normatywów (tabel należności), przy czym w przypadku KWP w Szczecinie i KWP w Gdańsku nie określono w ogóle tabel należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej i biurowej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie fakt, że Komendant Główny Policji, pomimo ustanowienia systemu zarządzania mieniem i dysponowania odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi: Biurem Logistyki Policji i Biurem Kontroli KGP, nie doprowadził do pełnego wdrożenia tego systemu.

Należności sprzętu transportowego z 12 garnizonów Policji z kraju, przekazane do BLP KGP, nie były aktualizowane przez okres 4 do 5 lat. W należnościach tych stwierdzono rozbieżności pomiędzy liczbą pojazdów naliczonych a liczbą pojazdów posiadanych przez wskazane jednostki Policji. Pomimo, że dane te były nieaktualne i błędne, BLP KGP wykorzystywała je do planowania zakupów centralnych, nie podejmując jednak działań celem aktualizacji tych dokumentów. W ocenie NIK, nieaktualne zestawienia sprzętu transportowego uniemożliwiają racjonalne planowanie zakupów, prawidłową gospodarkę sprzętem i efektywne wydatkowanie środków budżetowych.

Brak zaktualizowanego zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania, uniemożliwia racjonalne planowanie i dokonywanie zakupów sprzętu techniki policyjnej i biurowej należnego jednostkom Policji.

Zdjęcie nr 3
Samochód patrolowy prd

Źródło: materiały kontrolne NIK

Stan normatywny i faktyczny pojazdów i sprzętu

Biuro Logistyki Policji KGP, na podstawie danych przekazanych przez poszczególne jednostki Policji opracowywało corocznie „Sprawozdanie o stanie i pracy transportu Policji", które zawierało m.in. dane o stanie ewidencyjnym sprzętu transportowego, średnim wieku pojazdów, przebiegu, liczbie sprzętu, w tym sprzętu wycofanego z eksploatacji, zbytego oraz spełniającego kryteria do wycofania.

Powyższe dane dotyczyły poszczególnych grup pojazdów będących na wyposażeniu jednostek Policji na terenie poszczególnych województw i szkół Policji. W ww. sprawozdaniu przedstawiano również dane dotyczące wielkości i struktury sprzętu transportowego, który należałoby wymienić celem zapewnienia mobilności Policji. W odniesieniu do 2012 r. było to 2.867 szt. sprzętu transportowego, tj. 14,3% ich łącznej liczby. Dane te nie uwzględniały danych nt. sprzętu transportowego poszczególnych służb Policji, w tym ruchu drogowego.

Według informacji KGP, analizy stanu wyposażenia w pojazdy dla poszczególnych służb są wykonywane jedynie na polecenie kierownictwa Policji na podstawie danych uzyskanych z jednostek Policji. W BLP KGP dane gromadzone są w formie papierowej oraz elektronicznej, natomiast w jednostkach Policji dane dot. środków transportu gromadzone są wyłącznie w wersji papierowej, co znacznie podnosi koszty i wydłuża czas dostępu do nich.

W celu sukcesywnego pozyskiwania szczegółowych danych dotyczących pojazdów służbowych Policji m.in. z uwzględnieniem podziału na poszczególne służby oraz tzw. „wskaźników niesprawności", zasadne byłoby stworzenie jednego centralnego systemu informatycznego do obsługi gospodarki transportowej.

Zdjęcie nr 4
Motocykl szosowy na wyposażeniu pionu ruchu drogowego Policji

Źródło: materiały kontrolne NIK

W wyniku kontroli ustalono[38], że poza brakami sprzętu, we wszystkich garnizonach Policji występowały przypadki „nadwyżek sprzętu". Dotyczyło to szczególności samochodów oznakowanych B (78 szt. więcej, niż przyjęto w należnościach), furgonów oznakowanych (334 więcej, niż przyjęto w należnościach) i motocykli (117 szt. więcej niż przyjęto w należnościach). Według informacji KGP przekroczenie należności dotyczyło w sumie 529 pojazdów przy brakach należności stanowiących 3.144 pojazdy. Ogółem w sprzęcie transportowym należności wynosiły 23.210 szt., stan – 20.066 szt., co oznaczało pokrycie należności w 86%. W tym 7.354 szt., tj. 37% liczby sprzętu, który spełniał wymagania do wycofania z eksploatacji. Zabezpieczenie norm należności przy uwzględnieniu pojazdów kwalifikujących się do wycofania wynosiło jedynie 55%. Z uwagi na nieustalenie norm należności i nieprzedłożenie danych sprawozdawczych w odniesieniu do poszczególnych służb Policji, w tym pionu ruchu drogowego, NIK przyjęła, że powyższy stan rzeczy dotyczył również tej służby.

W opinii Komendanta Głównego Policji, przydzielane Policji środki na wymianę zużytego sprzętu transportowego były niewystarczające. W 2012 r. KGP zapotrzebowała na ten cel na ok. 581 mln zł, a przyznano 20 mln (3,4%). Na 2013 r. Policja otrzymała 6 mln zł, a w ramach własnego budżetu wygospodarowano 10,2 mln zł. W 2013 r. na potrzeby ruchu drogowego KGP realizowała zakupy 87 samochodów z funduszy pomocowych oraz zakup 266 szt. sprzętu transportowego – współfinansowanego przez samorządy terytorialne.

Zdjęcie nr 5
KSP. Garaż motocyklowy przy ul. Karolkowej. Podczas opadów deszczu i śniegu przecieka dach, co powoduje, że na motocykle, o wartości 30 tys. zł każdy, leje się woda i opada tynk z sufitu

Źródło: materiały kontrolne NIK

[38] Sprawozdanie o stanie i pracy transportu Policji w 2012 r.

BLP KGP nie posiadało informacji dotyczących stanu wyposażenia mundurowego policjantów oraz wyposażenia jednostek Policji w sprzęt techniki policyjnej. Nie dokonywało również oceny zgodności wyposażenia z przyjętymi normatywami.
BŁiI KGP posiadało informacje za 2012 r. na temat stanu wyposażenia jednostek Policji (poszczególne garnizony i szkoły Policji) w sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny oraz należności wg norm. Informacje te nie uwzględniały poszczególnych służb, w tym prd. W 2013 r. tego typu informacje (do 8 września 2013 r.) nie były jeszcze dostępne.
W okresie objętym kontrolą w ramach centralnych zakupów BLP KGP zakupiło dla prd: 8 szt. ambulansów pogotowia ruchu drogowego, 411 szt. laserowych mierników prędkości, 9.300 szt. narkotesterów, 350 szt. wskaźników spożycia alkoholu. W trakcie realizacji były 2 postępowania przetargowe na zakup 75 samochodów osobowych nieoznakowanych wyposażonych w wideorejestrator oraz 12 pojazdów specjalnych nieoznakowanych w wersji RD-VIDEO.
Według informacji BPiRD KGP, na wyposażeniu komórek prd, wg stanu na 30 czerwca 2013 r. znajdowało się m.in.: 1.719 samochodów osobowych w tym 1.143 samochody oznakowane A (brak 90 pojazdów w stosunku do normatywu), 249 samochodów typu furgon w tym 125 samochodów APRD, które były na wyposażeniu 6 z 17 garnizonów Policji (brak 78 pojazdów) i 26 samochodów ETDiE, będących na wyposażeniu 4 z 17 garnizonów Policji (brak 14 pojazdów).
Odnośnie wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej prd wyposażony był m.in. w 5.355 tarcz stop do zatrzymywania pojazdów (brak 859 szt. w stosunku do normatywu przyjętego w jednostkach[39]), 4.976 latarek halogenowych (brak 1.113 szt.), 198 aparatów fotograficznych Compact (brak 310 szt.), 848 mobilnych terminali przewoźnych (brak 311 szt.[40]).

Zdjęcie nr 6 i 7
Wyposażenie specjalistyczne policjantów prd

Źródło: materiały kontrolne NIK

39 Normatyw bez KWP w Szczecinie.
40 Normatyw bez KWP w Lublinie, Opolu, Szczecinie, Wrocławiu.

3.2.1.5. System certyfikacji metrologicznej sprzętu pomiarowego

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli[41], przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym (ręczne mierniki prędkości, wideorejestratory) podlegają prawnej kontroli metrologicznej obejmującej zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną dokonywaną na wniosek producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela oraz legalizację ponowną. Prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych jest wykonywana przez organy administracji miar oraz przez upoważnione podmioty[42].

Urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu nie są objęte zakresem ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. Z-ca Komendanta Głównego Policji pisemnie[43] polecił, aby użytkowane przez policjantów analizatory wydechu były poddawane procesowi wzorcowania. W związku z powyższym zakupione urządzenia winny posiadać świadectwa wzorcowania.

W wyniku kontroli ustalono, że w Policji nie opracowano wewnętrznych procedur wzorcowania urządzeń. Dyrektor BLP KGP poinformował, że po uzyskaniu opinii Biura Prawnego KGP dot. projektu decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie wzorcowania analizatorów wydechu, odstąpiono od procedury legislacyjnej, pozostając przy formie pisemnego polecenia Komendanta Głównego Policji.

Wskaźniki spożycia alkoholu (np. typu AlcoBlow) podlegały przeglądom/kalibracji zgodnie z zaleceniami producenta. Procedury (zasady) przeprowadzenia kalibracji określone są w przepisach normalizacyjnych.

Urządzenia do wstępnego wykrywania w ślinie kierującego środków działających podobnie do alkoholu, powinny posiadać świadectwo dopuszczenia wydane przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie[44].

W trakcie kontroli w jednostkach terenowych Policji ustalono, że niektóre radarowe mierniki prędkości nie są wyposażone w przyrządy celownicze ani inne elementy czy urządzenia, które pozwalają użytkownikowi na prawidłowe wycelowanie urządzenia, tj. skierowanie osi wiązki fal promieniowania elektromagnetycznego pod kątem od 0° do 10° do kierunku ruchu pojazdów, oraz zarejestrowanie pomiaru.

W ocenie NIK, urządzenia te mogą nie spełniać obowiązujących wymagań, w aspekcie możliwości przypisania zmierzonej prędkości właściwemu pojazdowi. W związku ze wszczęciem postępowania w tej sprawie przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie, NIK zrezygnowała z badania tego zagadnienia w trakcie niniejszej kontroli.

3.2.1.6. Finansowanie potrzeb prd

Sposób i wielkość finansowania potrzeb prd

W budżecie zadaniowym Policji na 2012 r., ujęto zadanie „Funkcjonowanie służby ruchu drogowego" w skład, którego weszły „Działania kontrolne na drogach" i „Działania z zakresu profilaktyki bezpieczeństwa na drogach". Na ww. zadanie zaplanowano z budżetu państwa – 676.336,9 tys. zł, a wydano – 673.513,8 tys. zł (99,6%)[45]. Stanowiło to 8,1% budżetu Policji w 2012 r.

41 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

42 Art. 8b ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013, poz. 1069).

43 Pismo l.dz. Cmt – 1124/08 z dnia 28 stycznia 2008 r.

44 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 czerwca 2003 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie (Dz. U. Nr 116, poz. 1104 ze zm.).

45 Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym

W budżecie zadaniowym Policji na 2013 r. na takie samo zadanie i działania, jak w roku poprzednim, zaplanowano z budżetu państwa – 668.852,6 tys. zł, a wydatkowano w I półroczu – 332.018,9 tys. zł (49,6%)[46], tj. odpowiednio 7,9% i 3,9% budżetu Policji na 2013 r.

[szczegółowe dane budżetu Policji, przedstawiono w zał. 5.4.3 na str. 82 Informacji]

Wsparcie jednostek Policji przez inne podmioty

Zgodnie z art. 13 ust. 4c-4f ustawy o Policji, jedną z form dofinansowania stanowiły przychody Funduszu Wsparcia Policji. Z uzyskanych przychodów Funduszu dysponenci dokonywali zakupów dla poszczególnych pionów funkcjonujących w jednostkach Policji, w tym dla prd. W 2012 r. przychody Funduszu ogółem wyniosły 67.582.9 tys. zł, z czego prd otrzymał 1.642,2 tys. zł. W 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. przychody Funduszu wyniosły ogółem 24.797,5 tys. zł, z czego prd otrzymał 37 tys. zł. Z przychodów uzyskanych w okresie objętym kontrolą dofinansowywano m.in. zakup 28 samochodów, zakupiono 14 urządzeń do badania trzeźwości (Alco Sensory), 11 radarowych mierników prędkości, 4 komputery.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Finansów KGP wynikało, że w okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o Policji, jednostki Policji otrzymywały darowizny rzeczowe od innych podmiotów za zgodą Komendanta Głównego Policji. Od 2011 r. Policja nie przyjmowała darowizn pieniężnych. W 2012 r. wartość darowizn rzeczowych wyniosła 5.818,3 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. – 1.885,3 tys. zł. Wartość darowizn, których beneficjentem był prd wyniosła odpowiednio 782,8 tys. zł i 234,5 tys. zł. Były to m.in. 1 samochód osobowy, 17 radarowych mierników prędkości, 12 alkomatów, 38 alkotestów (Alco Blow), 1604 testery narkotykowe, 15 komputerów.

3.2.2. Realizacja przez Policję zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym

3.2.2.1. Organizacja i realizacja służby na drogach

Organizacja działań na drogach

W 2013 r. Policja dysponowała 8.299 etatami w komórkach organizacyjnych (jednostkach) pionu ruchu drogowego, a służbę pełniło 7.556 policjantów. Do pełnienia służby na drogach skierowano 6.103 policjantów, co pozwoliło, przy zmianowym systemie służby, uzyskać średnią liczbę policjantów pełniących codziennie służbę na drogach na poziomie 3.570 funkcjonariuszy.

Organizacja i sposób pełnienia służby na drogach zostało uregulowane zarządzeniem nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach. Zarządzenie określiło metody i formy wykonywania przez policjanta zadań w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach i jego kontrolowania, a w szczególności organizację służby na drogach i sposób jej pełnienia przez policjantów, z uwzględnieniem współdziałania z innymi służbami Policji i podmiotami pozapolicyjnymi w zakresie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym i zwalczania przestępczości na drogach.

Katalog zadań policjanta ruchu drogowego pełniącego służbę na drodze, obejmuje m.in.:

– reagowanie na przestę pstwa i wykroczenia, wraz ze stosowaniem prawem przewidzianych środków;

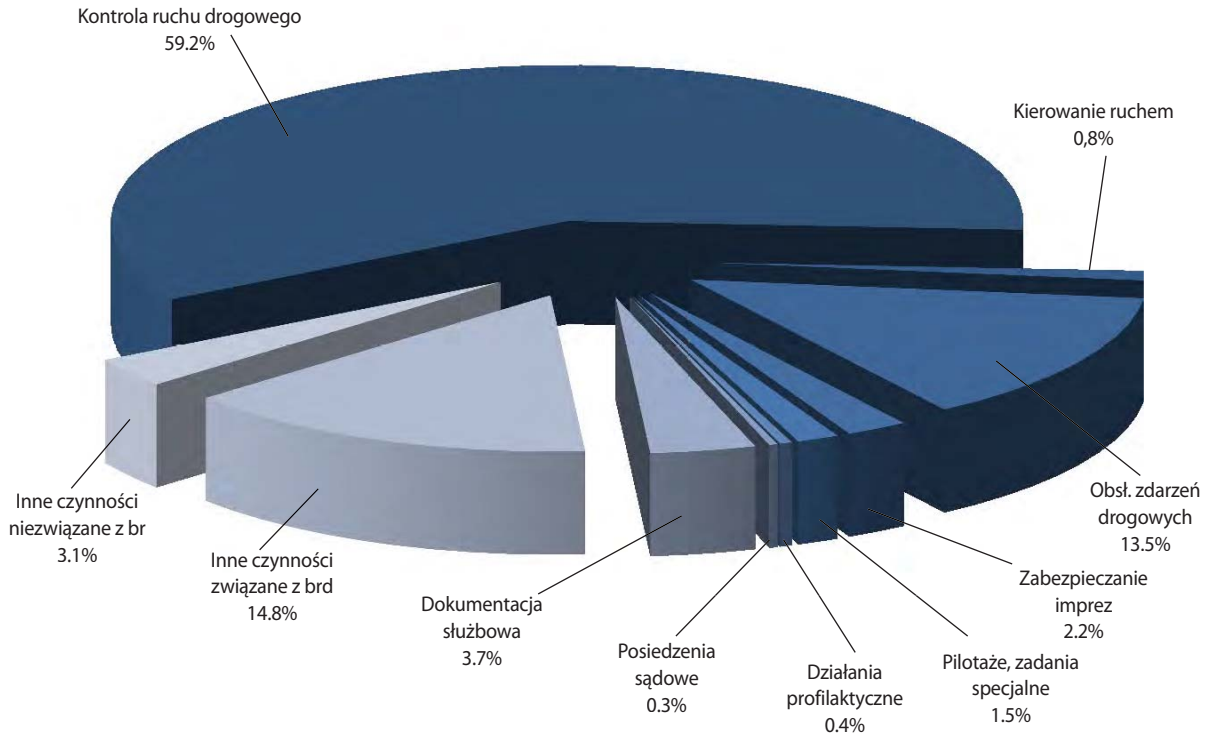
za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r.

46 Półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2013 r.

– wykonywanie czynności wstępnych na miejscu zdarzenia drogowego stosownie do posiadanych środków i możliwości oraz zgłaszanie dyżurnemu jednostki Policji potrzebę skorzystania z pomocy innych służb;
– podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia zakłóconej płynności ruchu;
– okazywanie, na żądanie osoby kontrolowanej, nagrania lub wyniku pomiaru;
– utrzymywanie stałej łączności z dyżurnym jednostki organizacyjnej Policji, niezwłoczne meldowanie o objęciu służby na trasie lub posterunku, a także o istotnych wydarzeniach zaistniałych podczas służby;
– zbieranie i zgłaszanie przełożonemu uwag i propozycji w zakresie przedsięwzięć zmierzających do usprawnienia, poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dotyczących infrastruktury drogowej.

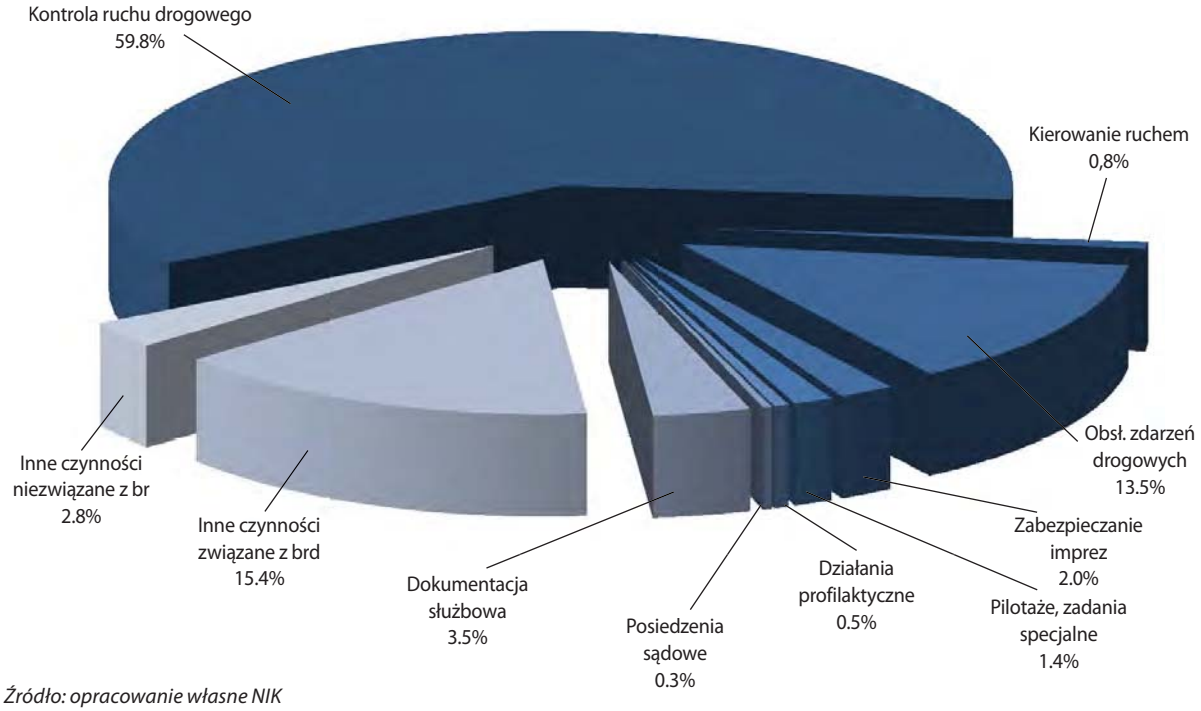
W wyniku kontroli nie stwierdzono istotnych odstępstw od ww. zasad. Strukturę realizowanych zdań przedstawiono poniżej.

Wykres nr 3
Struktura zadań realizowanych przez policjantów ruchu drogowego – 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres nr 4
Struktura zadań realizowanych przez policjantów ruchu drogowego – I połowa 2013 r.



Źródło: opracowanie własne NIK

W 2012 r. policjanci prd, w ramach kontroli ruchu drogowego, wylegitymowali 6.178.282 osoby, pouczyli 389.994 osoby, wystawili 2.861.659 mandatów karnych za wykroczenia, sporządzili 75.994 wniosków do sądu o ukaranie za wykroczenia, stwierdzili 1.507.987 wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości, poddali kontroli trzeźwości 7.383.915 osób, ujawnili 86.322 wykroczenia i przestępstwa związane z prowadzeniem pojazdów po spożyciu alkoholu, zatrzymali 49.131 uprawnień do kierowania pojazdami, w tym 39.318 – w związku z prowadzeniem pojazdów po spożyciu alkoholu. Analogiczne działania prowadzono w I połowie 2013 r.

Centralna koordynacja służby

Jedną z form organizacji służby na drodze jest tzw. centralna koordynacja służby (§ 5 zarządzenia Nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach). Organizację i koordynację tej służby, pełnionej na wybranych drogach krajowych, określał dyrektor biura KGP właściwego do spraw ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą obowiązywały „Zasady pełnienia służby na drogach objętych centralną koordynacją" wprowadzone z dniem 26 sierpnia 2008 r. oraz nowe, które z dniem 5 grudnia 2012 r. zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z tymi Zasadami, komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji, w oparciu o analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyznaczali na terenie swojego działania trzy drogi najbardziej zagrożone wypadkami drogowymi, na których – w systemie całodobowym, zgodnie z przyjętymi harmonogramami – służbę pełniły patrole z KPP/KMP oraz KWP/KSP. Do nadzoru nad pełnieniem służby i realizacją zadań w ramach centralnej koordynacji, zobowiązani zostali właściwi miejscowo komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji lub wyznaczone przez nich osoby, natomiast monitorowanie służby należało do właściwości Dyrektora BRD KGP. Z dniem 17 czerwca 2013 r., w związku z reorganizacją KGP, przedmiotowe Zasady zostały zaktualizowane.

W BRD KGP opracowano ponadto „Plan działań kontrolno-profilaktycznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym do realizacji w 2012 r.". W planie tym wskazano 9 tzw. działań

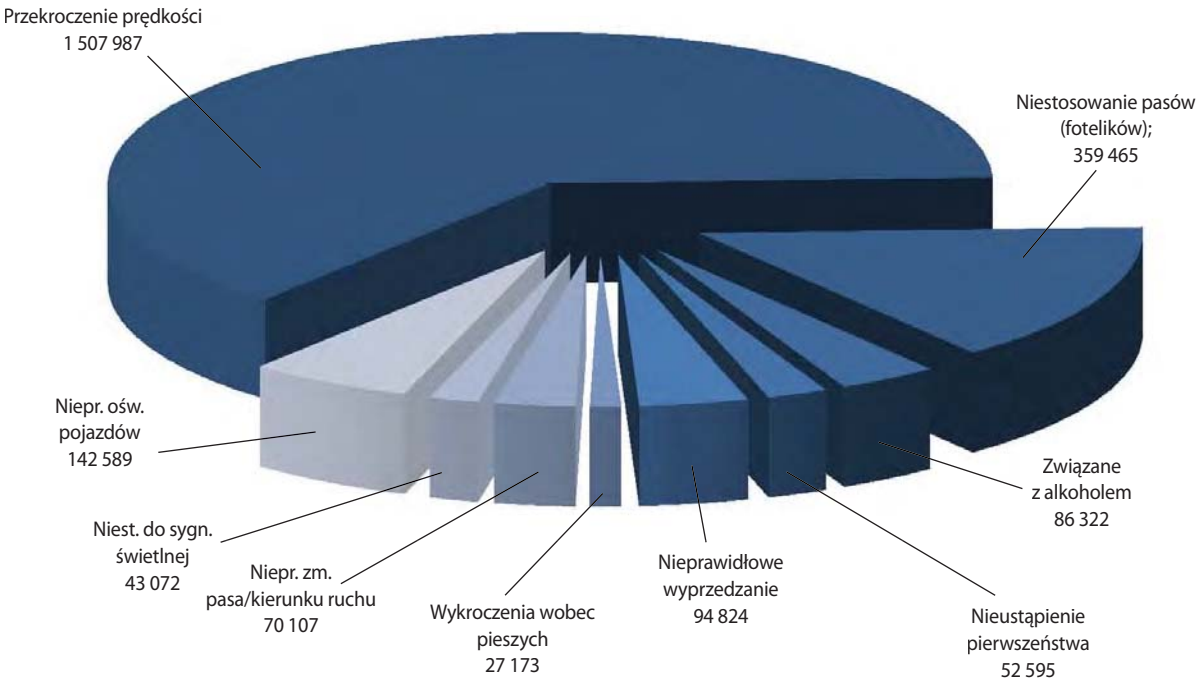
do realizacji przez prd na terenie kraju, z jednoczesnym określeniem dla nich jednakowych zasad, zakresu i harmonogram realizacji. W przedsięwzięciach tych przewidziano również udział innych podmiotów[47] uprawnionych do kontroli ruchu drogowego. Podobny plan na 2013 r. objął 10 następujących obszarów: przestrzeganie ograniczeń prędkości, przestrzeganie zakazu kierowania pojazdami przez kierujących pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu, stosowanie przez kierujących i pasażerów urządzeń bezpieczeństwa biernego (pasów bezpieczeństwa oraz sprzętu do bezpiecznego przewozu dzieci), przestrzeganie przez pieszych i rowerzystów przepisów ruchu drogowego oraz egzekwowanie właściwych relacji pomiędzy nimi, a kierującymi pojazdami silnikowymi, transport drogowy, edukacja komunikacyjna. Liczba planowanych i zrealizowanych działań wynosiła od 2 do 5 miesięcznie. Terminy działań wyznaczano z uwzględnieniem terminów zalecanych przez TISPOL[48], analiz występowania zagrożeń oraz możliwości osobowych i technicznych ich realizacji.

W 2012 r. KGP dwukrotnie dokonywała oceny efektywności ww. działań, natomiast w 2013 r. przeprowadzona została analiza ich efektywności w zakresie osiągnięcia celu działań oraz liczby zaangażowanych do działań policjantów. W 2013 r. w BRD/BPiRD KGP monitorowano również takie parametry, jak czas reakcji na zdarzenie drogowe, procentowy udział policjantów pełniących służbę na drogach, obciążenia policjantów czynnościami związanymi ze zdarzeniami drogowymi.

Efekty działań policjantów prd w latach 2012–2013 (I połowa) przedstawiono w poniższych diagramach.

Wykres nr 5

Ujawnione przez policjantów prd, wybrane wykroczenia i przestępstwa kierujących – 2012 r.

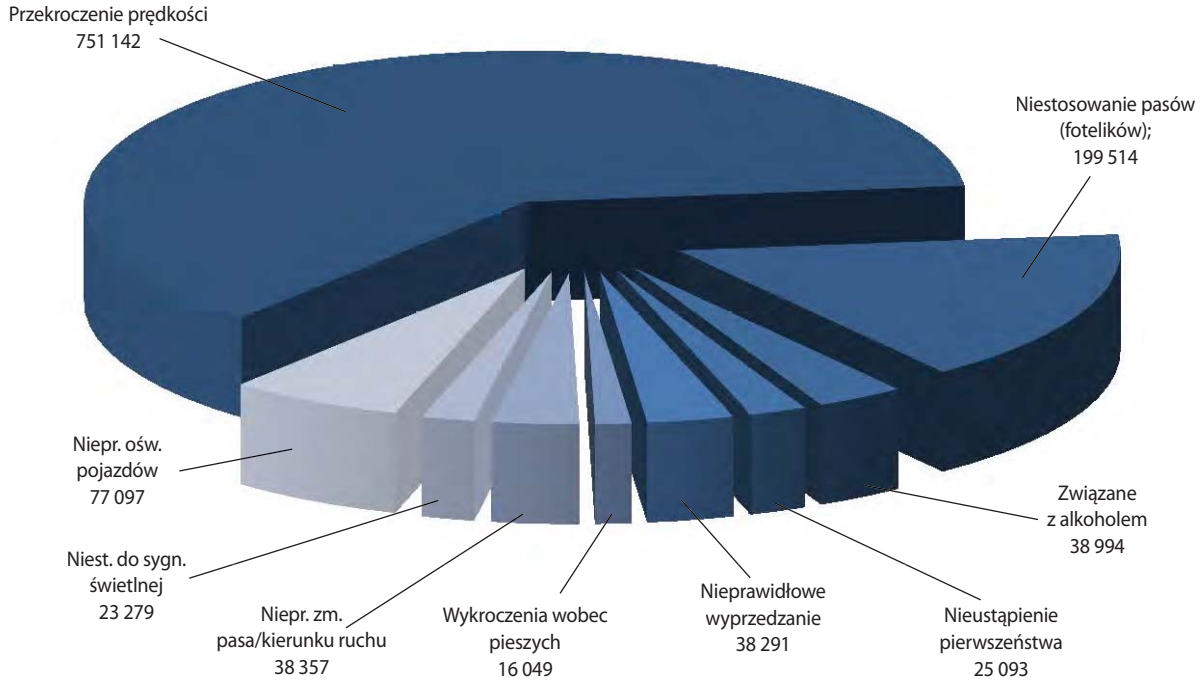


Źródło: opracowanie własne NIK

[47] Inspekcja Transportu Drogowego, Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna.

[48] Europejska Organizacja Policji Ruchu Drogowego TISPOL (Traffic Information System Police).

Wykres nr 6
Ujawnione przez policjantów prd, wybrane wykroczenia i przestępstwa kierujących – I połowa 2013 r.



Źródło: opracowanie własne NIK

Z ustaleń kontroli wynika, że dla jednostek organizacyjnych Policji nie określono (narzucono) minimalnej liczby policjantów pełniących codziennie służbę na drodze. Z informacji KGP wynikało, iż było to niemożliwe do zrealizowania, z uwagi na różną strukturę organizacyjną oraz różny stan etatowy poszczególnych jednostek Policji, a także zadania związane z pełnieniem służby na drogach. Przełożeni policjantów poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych, adekwatnie do posiadanych sił i środków zobowiązani byli zapewnić ciągłość służby uwzględniając rożne okoliczności (zwolnienia, delegacje, urlopy itp.). BPiRD KGP nie określało i nie posiadało informacji o ustalonych wielkościach minimalnych stanów osobowych.

Działania BPiRD KGP koncentrowały się na monitorowaniu stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w oparciu o bazę danych SEWIK i SESPol[49]. W przypadku zaobserwowania wzrostu zagrożenia w określonym obszarze podejmowano działania zmierzające do poprawy niekorzystnych tendencji. Efektem takich działań było m.in. polecenie Komendanta Głównego Policji nakazujące monitorowanie dobowej liczby patroli ruchu drogowego, czasu reakcji na zdarzenia drogowe, kontroli samochodów ciężarowych i autobusów, wykorzystania motocykli w sezonie letnim.

W opinii NIK, biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom bezpieczeństwa na drogach, Komendant Główny Policji powinien rozważyć ustalenie dla jednostek organizacyjnych Policji minimalnych wymagań w zakresie liczby policjantów, bądź patroli pełniących służbę na drogach.

49 SESPol – System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji uregulowany zarządzeniem Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57 ze zm.).

Zgłaszanie uwag i propozycji przez policjantów i ich wykorzystanie

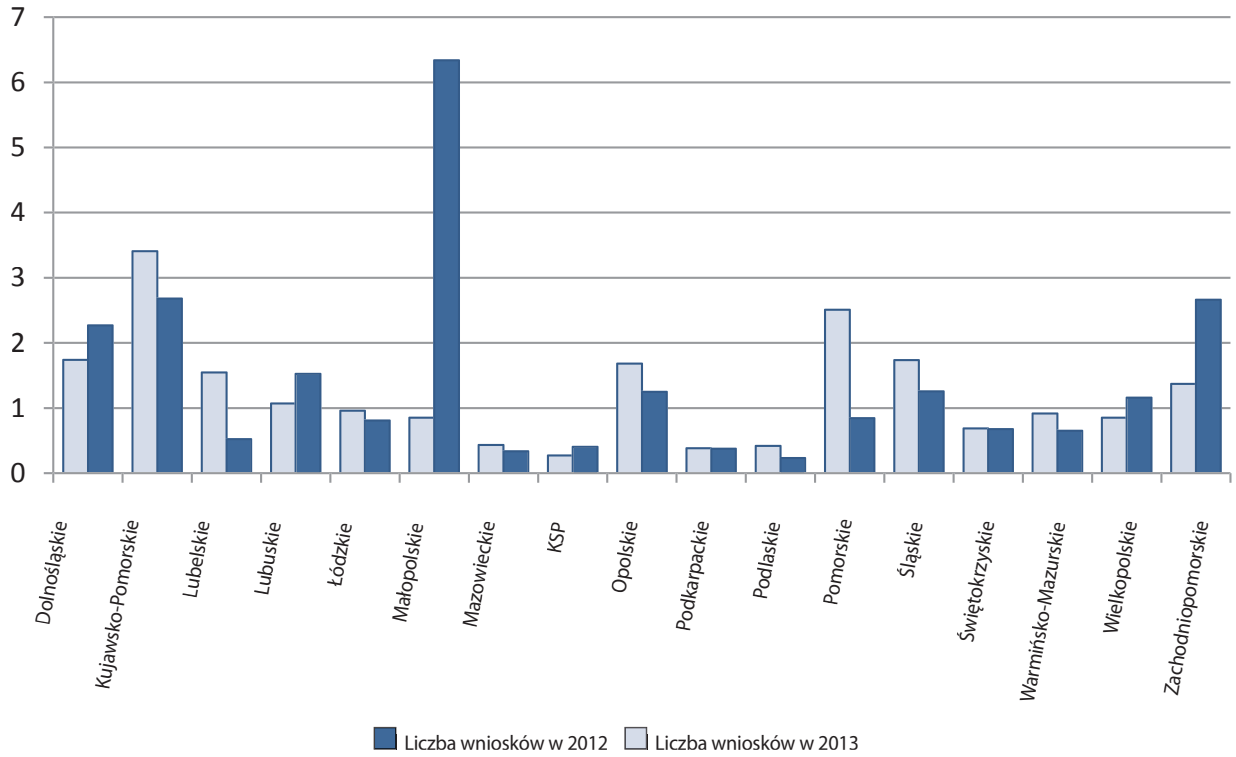
Stosownie do postanowień § 15 ust.1 pkt 7 zarządzenia nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach, policjant, pełniąc służbę na drodze, jest m.in. obowiązany zbierać i zgłaszać przełożonemu uwagi i propozycje w zakresie niezbędnych przedsięwzięć zmierzających do usprawnienia, poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dotyczących infrastruktury drogowej.

Z informacji KGP wynika, że na podstawie wniosków policjantów dotyczących poprawy lub zmiany istniejącej infrastruktury drogowej, w 2012 r. Policja sporządziła 8.977 wniosków do zarządców dróg, z których 843 (9,4%) nieuwzględniono a 348 (3,9%) pozostawiono bez rozpatrzenia (brak odpowiedzi).

W 2013 r. (do 30 czerwca) Policja wystosowała do zarządców dróg 11.393 wnioski, z których 9.797 uwzględniono (86%), 455 (4%) nie uwzględniono, a 1.141 (10%) pozostawiono bez rozpatrzenia.

Wykres nr 7

Liczba wniosków do zarządców dróg dot. poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2012–2013 (I poł.) przypadająca na 1 policjanta pełniącego służbę na drodze



Źródło: Opracowanie własne NIK

W 2012 r. średnia liczba wniosków do zarządców dróg przypadająca na 1 policjanta pełniącego służbę na drodze wyniosła 1.21, a w I półroczu 2013 r. – 1.51. Wnioski dotyczyły m.in. korekt oznakowania poziomego, zmian w oznakowaniu pionowym, zmian w geometrii dróg, złego stanu nawierzchni, działania sygnalizacji świetlnej, elementów infrastruktury drogowej wymagającej naprawy.

W opinii NIK, Komendant Główny Policji powinien rozważyć opracowanie procedur weryfikacji realizacji wniosków Policji w sprawie zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, niezależnie od tego, czy zarządca drogi poinformował

jednostkę Policji o sposobie realizacji jej wniosku, czy też nie. Niepoinformowanie przez zarządcę drogi o uwzględnieniu, bądź nie, wniosku Policji, powinno obligować Policję do szczególnego monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscu objętym wnioskiem.

3.2.2.2. Uchybienia i nieprawidłowości w wykonywaniu zadań na drogach

W trakcie kontroli w jednostkach terenowych Policji stwierdzono i udokumentowano nagraniami z policyjnych kamer bądź wideorejestratorów, przypadki nieprawidłowości i uchybień podczas wykonywania służby patrolowej przez policjantów garnizonów małopolskiego[50], stołecznego, kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego[51].

- W KMP w Tarnowie policjanci WRD wykonując służbę patrolową z udziałem kontrolera NIK, nie zareagowali prawidłowo na stwierdzone w trakcie patrolu nieprawidłowości:
  - w dniu 21.01.2013 r. na drodze krajowej (DK) nr 73, w okolicach m. Breń, do rowu wjechał samochód ciężarowy z ładunkiem, przy czym część skrzyni ładunkowej wystawała nad jezdnię, utrudniając przejazd. Na miejscu zdarzenia przez kolejne 3 dni pojawiał się patrol ruchu drogowego, ale nie podjął działań wobec kierowcy, który nie oznaczył miejsca zdarzenia, przy czym policjanci również nie podjęli skutecznych czynności aby zabezpieczyć miejsce zdarzenia – należało ustawić trójkąt bezpieczeństwa a na noc – żółte światła błyskowe;
    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 93 Informacji, fot. 12-13]
  - w dniu 23.01.2013 r. na drodze krajowej nr 73, w okolicach m. Breń, policjanci wjechali na odcinek drogi z bardzo zniszczoną nawierzchnią jezdni, co powodowało lawirowanie samochodów pomiędzy dziurami, stwarzając duże zagrożenie dla innych uczestników ruchu. Policjanci powinni natychmiast zawiadomić zarządcę drogi w celu usunięcia tych nieprawidłowości, wprowadzenia stosownego oznakowania oraz tymczasowej organizacji ruchu (np. ruchu wahadłowego);
    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 94 Informacji, fot. 14]
  - W KWP w Krakowie policjant KPA w Krakowie-Balicach, wykonując w dniu 23.01.2013 r. służbę patrolową z udziałem kontrolera NIK, zachował się nieprawidłowo podczas kontroli drogowej samochodu zaparkowanego na pasie awaryjnym autostrady A-4. Policjant nie powinien był dopuścić do wyjścia kierowcy z samochodu, a wręcz przeciwnie powinien nakazać mu wejść do samochodu i w ślad za radiowozem udać się na najbliższy parking. W sytuacji gdy policjant zdecydował się na dialog z kierowcą, to obaj powinni natychmiast przejść na pobocze jezdni tak, aby być chronionymi przez radiowóz. Policjant tego nie uczynił, a ponadto rozmawiał z kierującym stojąc tuż przy prawym pasie jezdni, tyłem do nadjeżdżających pojazdów, co uniemożliwiało obserwację autostrady i ewentualną reakcję na zagrożenia;
    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 94 Informacji, fot. 15]

[50] Ustalenia kontroli rozpoznawczej nr R/12/007 „Wykonywanie przez Policję zadań na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym".

[51] Ustalenia kontroli planowej P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym".

- W trakcie kontroli w KSP pozyskano i zbadano zarchiwizowane nagrania z policyjnych wideorejestratorów dokumentujące przebieg służby patrolowej policjantów WRD KSP. Stwierdzono, że:
  - w dniu 15.08.2013 r. patrol ruchu drogowego nie prowadząc interwencji, a tylko przemieszczając się na kolejne miejsce statycznej kontroli ruchu drogowego, zjeżdżając z Alei Prymasa Tysiąclecia w ul. Wolską, w miejscu obowiązywania ograniczenia prędkości do 60 km/h, poruszał się z prędkością ok. 110 km/h, co – zgodnie z rozporządzeniem MSW w sprawie karania kierujących za naruszenia przepisów ruchu drogowego[52] – jest wykroczeniem kwalifikującym się do ukarania mandatem i 10 punktami karnymi;

    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 95 Informacji, fot. 16]
  - w dniu 16.08.2013 r. patrol ruchu drogowego patrolując Trasę Siekierkowską, nie prowadząc żadnej interwencji, w miejscu obowiązywania ograniczenia prędkości do 80 km/h poruszał się z prędkością ok. 126 km/h, co jest wykroczeniem kwalifikującym się do ukarania mandatem i 10 punktami karnymi;

    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 95 Informacji, fot. 17]
- W KMP w Toruniu pozyskano i objęto kontrolą zarchiwizowane nagrania z policyjnych wideorejestratorów dokumentujące przebieg służby patrolowej policjantów WRD KMP w Toruniu. Stwierdzono, że:
  - w dniu 21.06.2013 r. policjanci, patrolując drogę krajową nr 10, w m. Brzozówka, nie prowadząc żadnej interwencji, w miejscu obowiązywania ograniczenia prędkości do 50 km/h, poruszali się z prędkością ok. 120 km/h, co jest wykroczeniem kwalifikującym się do ukarania mandatem i 10 punktami karnymi;

    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 96 Informacji, fot. 18]
  - w dniu 21.06.2013 r. policjanci, patrolując drogę krajową nr 10, na wjeździe do Torunia, nie prowadząc żadnej interwencji, w miejscu oznaczonym znakiem D-42 „Obszar zabudowany", skutkującym ograniczeniem prędkości do 50 km/h, poruszali się z prędkością ok. 117 km/h, co jest wykroczeniem kwalifikującym się do ukarania mandatem i 10 punktami karnymi;

    [dokumentacja fotograficzna – zał. 5.7, str. 96 Informacji, fot. 19]
- W KPP w Opatowie pozyskano i objęto kontrolą zarchiwizowane nagrania z policyjnych wideorejestratorów dokumentujące przebieg służby patrolowej policjantów WRD KPP w Opatowie. Stwierdzono, że:
  - w dniu 24.05.2013 r. policjanci, patrolując drogę krajową nr 74, poza czynnościami związanymi z kontrolą drogową, nie prowadząc żadnych zleconych bądź samodzielnie podjętych działań interwencyjnych, wielokrotnie naruszali przepisy ruchu drogowego, np. wyprzedzając w miejscu niedozwolonym i przed szczytem wzniesienia, wyprzedzając inne pojazdy z jednoczesnym przejeżdżaniem linii podwójnej ciągłej, przekraczając obowiązującą prędkość nawet o 100 km/h;

  [dokumentacja fotograficzna 8 wybranych zdarzeń – zał. 5.7, str. 97-100 Informacji, fot. 20-27]

[52] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488) – zał. nr 1. Wykaz naruszeń przepisów ruchu drogowego i liczba punktów odpowiadająca tym naruszeniom.

– w dniu 27.05.2013 r. policjanci, patrolując drogę krajową nr 9, poza czynnościami związanymi z kontrolą drogową, nie prowadząc żadnych zleconych bądź samodzielnie podjętych działań interwencyjnych, wielokrotnie naruszali przepisy ruchu drogowego, np. wyprzedzając w miejscu niedozwolonym, na lewym zakręcie oznaczonym znakiem z jednoczesnym przejechaniem linii podwójnej ciągłej (sumarycznie – 14 punktów karnych), przekraczając obowiązującą prędkość nawet o 110 km/h.

[dokumentacja fotograficzna 4 wybranych zdarzeń – zał. 5.7, str. 101-102 Informacji, fot. 28-31]

Powyższe przykłady naruszenia przepisów ruchu drogowego zostały ujawnione na zarchiwizowanych nagraniach z policyjnych wideorejestratorów dopiero w toku ich przeglądania przez kontrolerów NIK. Dowodzi to braku nadzoru przełożonych, w szczególności nie przeglądania nagrań po służbie, co jest wymagane przez przepisy § 7 ust. 1 pkt 2 i § 9 ust. 2a zarządzenia Nr 497 Komendanta Głównego Policji.

3.2.2.3. Systemy wspierające policjantów prd: SWD i SEWiK

System SWD

System Wspomagania Dowodzenia (SWD) jest prowadzony w systemie teleinformatycznym i zawiera informacje wspomagające kierowanie działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych na podstawie zgłoszeń otrzymywanych przez dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji oraz ustaleń dokonywanych przez poszczególne służby policyjne w związku z tymi zgłoszeniami. Zasady funkcjonowania SWD reguluje zarządzenie Nr 453 KGP[53].
System SWD został opracowany i z dniem 1 stycznia 2013 r. wdrożony we wszystkich jednostkach Policji m.in. w celu wsparcia służb dyżurnych w zakresie podejmowania decyzji, alokacji sił i środków, zapewnienia skrócenia czasu reakcji Policji na przyjmowane zgłoszenia, zapewnienia dostępu do informacji dla całej służby dyżurnej, sił prewencji i ruchu drogowego, zautomatyzowania części działań poprzez wprowadzenie elektronicznej rejestracji zgłoszeń.
Z dniem 1 marca 2013 r. do słownika SWD wprowadzono opcję „Centralna Koordynacja Służby", co umożliwiło planowanie służby centralnie koordynowanej w tym systemie. W dniu 6 czerwca 2013 r. weszła w życie zmiana zarządzenia KGP w sprawie pełnienia służby na drogach[54]. Wprowadzona zmiana umożliwiła sporządzanie w systemie SWD planu służb, ich dyslokacji oraz dokumentowania odpraw z uwzględnieniem zadań i sposobu ich realizacji.

System SEWiK

Zdarzenie drogowe jest dokumentowane w Karcie zdarzenia drogowego (Mrd-2) oraz rejestrowane w systemie SEWiK. Zasady sporządzania Kart i rejestracji zdarzeń drogowych reguluje zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych[55].

[53] Zarządzenie Nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74).

[54] Zarządzenie Nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 44).

[55] Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 75. W okresie objętym kontrolą obowiązywała wersja opublikowana w Dz. Urz. KGP z 2006 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.

Rzetelność danych nt. zdarzeń drogowych

W trakcie kontroli kontrolerzy NIK zidentyfikowali w aplikacji SEWiK następujące błędy:

– przy rejestrowaniu osób uczestniczących w zdarzeniach drogowych pogram pozwalał na rejestrowanie nieprawidłowych numerów PESEL, co wskazuje na brak skutecznych mechanizmów weryfikujących rejestrowane dane;
– umieszczanie błędnych wartości w udostępnianych podmiotom zewnętrznym przez Policję plikach z danymi SEWiK, co wynikało z omyłkowej zamiany, w dokumencie opisującym sposób eksportu danych z SEWiK, treści dwóch pól;
– rejestrowanie w SEWiK nieprawidłowych wartości poziomu alkoholu u kierujących, co wynikało z błędów w słowniku systemu KSIP.

Ponadto w trakcie kontroli funkcjonowania systemu SEWiK, kontrolerzy NIK ustalili, że:

– system i instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego pozwalają na wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia dla każdego z jego uczestników, co ogranicza merytoryczną analizę możliwych faktycznych przyczyn zdarzenia drogowego;
– w systemie nie ma słownika nazw ulic i placów danej miejscowości, pozwalającego przyporządkować konkretne miejsce do lokalnej jednostki podziału administracyjnego (dzielnicy, gminy), a ponadto na sposób zarejestrowania, a w konsekwencji na późniejszą analizę lokalizacji miejsca zdarzenia wpływa prawidłowość wpisania z klawiatury nazwy ulicy czy placu[56];
– opcja wyszukiwania zdarzeń drogowych ma ograniczenia pozwalające przedstawić jednorazowo do 200 pozycji zdarzeń, co przy większej ich liczbie oznacza konieczność powtarzania procedury wyszukiwania;
– w Karcie zdarzenia drogowego, w słowniku działu „XII. Rozstrzygnięcie", zawarto katalog 5 sposobów zakończenia sprawy, ale nie wyczerpują one wszystkich możliwości, np. możliwości stwierdzenia zakończenia sprawy, gdy przyczyna zdarzenia jest ewidentna, ale nie ma sprawcy, którego należałoby ukarać;
– istotne ograniczenia możliwości wyszukiwania zdarzeń zarejestrowanych w systemie, utrudniające odnalezienie zdarzeń, których miejsce opisano za pomocą numeru posesji, skrzyżowania ulic, lub które umiejscowiono pomiędzy określonymi punktami.

Ustalono, że powyższe uwagi nie były przez jednostki terenowe w sposób formalny przekazywane do BPiRD, a Biuro nie podejmowało, poza przeprowadzoną w 2006 r. analizą związaną z wdrożeniem SEWiK, działań w celu ich ustalenia i oceny zasadności wprowadzenia zmian.

W wyniku analizy opisów dotyczących 381.177 zdarzeń drogowych[57], w tym 3.034 z ofiarami śmiertelnymi, zarejestrowanych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji w drugim półroczu 2012 i w I półroczu 2013 r., kontrolerzy NIK ustalili, że zawierały one dane błędne, sprzeczne lub niekompletne. Dotyczyły one w 45.460 przypadkach elementów opisu miejsca zdarzenia, w 9.814 przypadkach – elementów opisu uczestników zdarzenia, w 6.693 przypadkach – danych specyficznych dla zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi.

[56] Złożone nazwy ulic czy placów mogą być wpisywane na wiele sposób: np. nazwa ulicy Al. Komisji Edukacji Narodowej wpisywana była do systemu, jako: „Al. K. E. N.", „ Al. K.E.N.", „Al. KEN", „Komisji Edukacji Narodowej". Każdy znak bądź spacja tworzy nową opcję, którą system przyjmuje jako samodzielny (nowy) adres, któremu – na etapie rejestracji – przypisze rejestrowane zdarzenie. Analogicznie przy przeglądaniu zdarzeń, system zaprezentuje liczę zdarzeń przypisanych tylko nazwie podanej w pytaniu.

[57] Dane pochodzące z bazy danych SEWiK pobranej przez kontrolerów NIK z KGP.

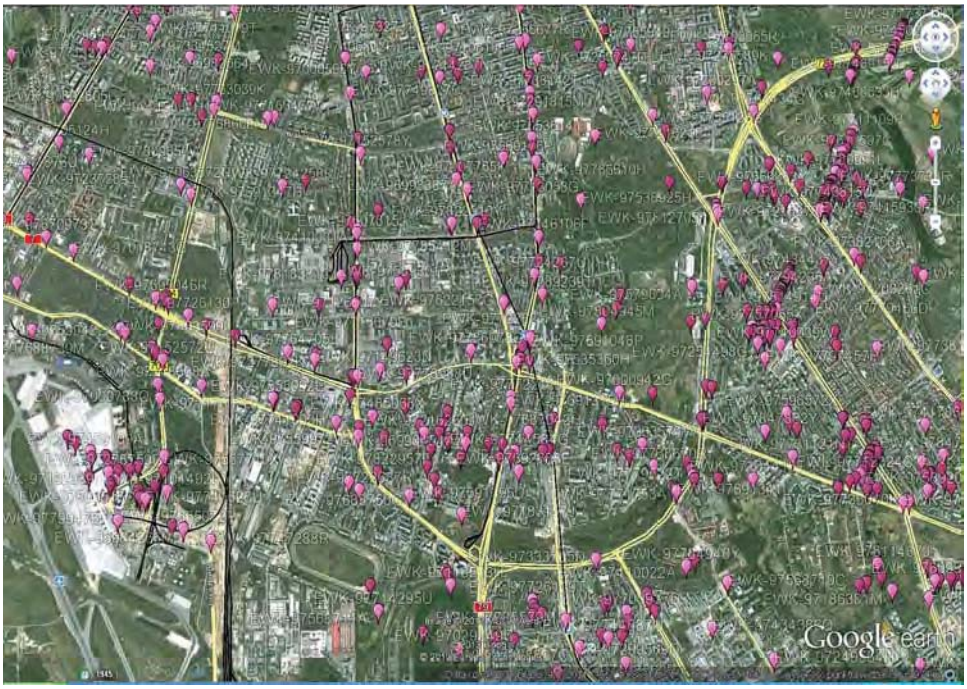
W wyniku analizy stwierdzono również 54.117 przypadków przekroczenia 5 dniowego terminu rejestracji kart zdarzenia drogowego dotyczących przypadków, w których zastosowano grzywnę lub środek oddziaływania wychowawczego. W 19.964 przypadkach rejestracja karty nastąpiła po upływie ponad 30 dni. Struktura danych rejestrowanych w SEWiK nie pozwalała jednak na jednoznaczne określenie przyczyn przekroczenia tych terminów.

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że w 365.695 (96%) przypadkach w SEWiK nie zarejestrowano współrzędnych geolokalizacyjnych (GPS) miejsca zdarzenia. Wprowadzony od 1 lipca 2006 r. obowiązek rejestrowania tych współrzędnych był, w okresie objętym kontrolą, realizowany w znaczącym zakresie jedynie w województwie mazowieckim (ok. 27% zarejestrowanych zdarzeń). W pozostałych województwach zarejestrowano współrzędne geolokalizacyjne w odniesieniu do maksimum 1% zdarzeń. Konsekwencją tego był brak możliwości precyzyjnego zarejestrowania miejsc zdarzeń, a w konsekwencji identyfikowania miejsc, w których do zdarzeń dochodziło częściej, niż gdzie indziej.

Wskazany przez BŁiI KGP, jako przyczyna stwierdzonego stanu, brak odpowiedniego sprzętu nie uzasadnia – w opinii NIK – niskiej liczby rejestracji. Wszystkie komendy wojewódzkie dysponowały co najmniej 50% zabezpieczeniem niezbędnej liczby urządzeń pozwalających na odczyt współrzędnych GPS. Znamienne jest to, że prośba skierowana przez BRD KGP 29 marca 2013 r. do wszystkich komendantów wojewódzkich i stołecznego Policji o spowodowanie, aby policjanci wykonujący czynności na miejscu wypadków drogowych, którzy dysponują odpowiednim sprzętem, dokonywali odczytów współrzędnych i zapisywali je na kartach zdarzenia drogowego, spotkała się ze znikomą reakcją.

Ustalono, że średnia liczba wprowadzonych w całym kraju współrzędnych GPS w okresie od lipca 2012 r. do lutego 2013 r. wynosiła 3,8%, a w okresie od marca 2013 r. (*przedmiotowe pismo BRD GKP*) do czerwca 2013 r. – 4,2%, co stanowiło wzrost liczby rejestracji o 0,4 punkta procentowego.

Zdjęcie nr 8
Prawidłowa lokalizacja zdarzeń drogowych za pomocą współrzędnych GPS
(na ilustracji miejsca zdarzeń drogowych w Warszawie, na terenie dzielnicy Mokotów)



Źródło: opracowanie własne NIK

Zdjęcie nr 9
Prawidłowa lokalizacja zdarzeń drogowych za pomocą współrzędnych GPS (na ilustracji miejsca zdarzeń drogowych w centrum Radomia)

Źródło: opracowanie własne NIK

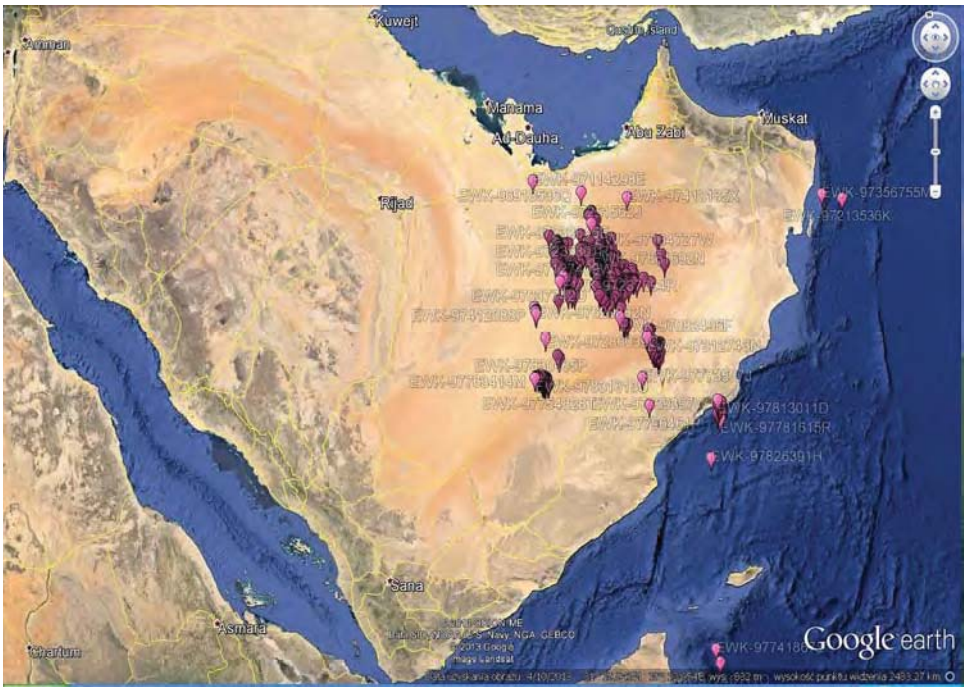
Stwierdzona niewielka liczba zarejestrowanych współrzędnych geolokalizacyjnych GPS miejsc zdarzeń drogowych była dodatkowo obarczona istotnymi błędami. W SEWiK rejestrowano miejsca leżące w znacznym oddaleniu od dróg: na terenie pól uprawnych, rzek lub zbiorników wodnych.

Zdjęcie nr 10
Przykład nieprawidłowych współrzędnych GPS miejsc zdarzeń drogowych zarejestrowanych na terenie Polski. Na ilustracji okolice rzeki Wisły na południe od Warszawy i rzekome miejsca wypadków drogowych

Źródło: opracowanie własne NIK

Współrzędne 1.599 miejsc zdarzeń, z których 62 dotyczyła zdarzeń z rannymi bądź ofiarami śmiertelnymi, wskazywały na miejsca leżące poza granicami Polski.

Zdjęcie nr 11
Przykłady nieprawidłowych współrzędnych GPS zdarzeń drogowych zarejestrowanych na terenie Polski. Na ilustracji Półwysep Arabski



Źródło: opracowanie własne NIK

W dorocznym wydawnictwie pn. „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 r.", opracowanym przez Biuro Ruchu Drogowego KGP stwierdzono m.in., że w 2012 roku wydarzyło się 37.046 wypadków drogowych, w wyniku których śmierć poniosło 3.571 osób, a rany odniosło 45.792 osoby. Policji zgłoszono ponadto 339.581 kolizji drogowych. Źródłem przedstawionych danych jest system SEWIK. Zgodnie z § 2 zarządzenia nr 635 KGP, jednostki Policji rejestrują zgłoszone im zdarzenia drogowe zaistniałe lub mające początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania, w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu. Pomimo to w ww. wydawnictwie nie uwypuklono informacji, że nie obejmuje ono wszystkich zdarzeń drogowych, jakie miały miejsce w Polsce w danym roku[58].

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 15 firm ubezpieczeniowych o informacje nt. liczby zdarzeń drogowych, które zostały im zgłoszone w związku z roszczeniem z tytułu OC lub AC, a które to zdarzenia, zgodnie z prawem, nie zostały zgłoszone Policji. Z informacji przedstawionych przez 6 firm ubezpieczeniowych[59], w tym PZU SA, wynikało, że w okresie objętym kontrolą miało miejsce w Polsce ponad 600 tys. zdarzeń

[58] Jedyne informacje dotyczące ograniczeń policyjnej bazy danych zawarto w wydawnictwie „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 roku", na str. 6 w akapicie 4. Po wykazie liczby wypadków, liczby śmiertelnych ofiar wypadków i liczby rannych osób widnieje zdanie: „*W 2012 roku do jednostek Policji* ***zgłoszono*** *339 581 kolizji drogowych*". Analogiczne sformułowanie zawierają opracowania dotyczące poprzednich lat.

[59] Pozostałe towarzystwa ubezpieczeniowe stwierdziły, że pomimo, że rozpatrują takie sprawy i wypłacają świadczenia, nie są w stanie podać stosownych danych, ponieważ nie prowadzą odpowiednich rejestrów.

drogowych, które nie zostały zgłoszone Policji. Ponadto, w przypadku 239 tys. zdarzeń drogowych firmy ubezpieczeniowe zwracały się do Policji, w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej[60], o dodatkowe informacje w sprawie tych zdarzeń.

W odniesieniu do kwestii podjęcia działań, umożliwiających Policji objęcie możliwie kompletnego zakresu danych na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce, uzyskano stanowisko KGP, że obowiązujące przepisy nie nakładają na kierowców obowiązku informowania i wzywania Policji na miejsce zdarzeń drogowych, w których nikt nie odniósł obrażeń ciała, czyli kolizji drogowych. Tym samym, w publikacji „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 r.", w części ogólnej prezentującej liczbę kolizji drogowych, zawsze jest zapis precyzujący, że chodzi o kolizje *„zgłoszone"* Policji. Zdarzenia niezgłoszone Policji, a jedynie firmom ubezpieczeniowym mają przede wszystkim charakter roszczeniowy z tytułu zaistniałej szkody (uszkodzenia pojazdu), często niezwiązanej z odbywającym się ruchem na drodze publicznej (tzw. szkody parkingowe).

Odnośnie wyłączenia z systemu SEWIK zdarzeń związanych z ruchem pojazdów mających miejsce poza drogami publicznymi, poza strefą ruchu lub strefą zamieszkania, uzyskano stanowisko KGP, że zgodnie z definicją wypadku drogowego obowiązującą w innych krajach europejskich (co wiąże się także z przekazywaniem danych do bazy CARE), w Polsce również przyjęto definicję zdarzenia drogowego, jako zdarzenia, które ma miejsce lub początek na drodze publicznej. Co do zasady ruch pojazdów odbywa się na sieci dróg publicznych, a tym samym analizy i działania Policji koncentrują się właśnie na tej sieci dróg.

Przetwarzanie danych osobowych w systemie SEWiK

Obowiązkowa dokumentacja systemu SEWiK, jako systemu przetwarzającego dane osobowe, w szczególności „Polityka bezpieczeństwa" i „Instrukcja zarządzania systemem informatycznym przetwarzającym dane osobowe", nie uwzględniała wymagań związanych z przetwarzaniem w nim danych „wrażliwych" i stykiem jego elementów z siecią publiczną.

Pomimo, iż w systemie SEWIK przetwarzano dane osobowe, o których mowa w art. 27 uoodo, a ponadto elementy tego systemu powiązane były z siecią publiczną, to ze stosowanej w systemie SEWIK obowiązkowej dokumentacji, tj. Polityki bezpieczeństwa i Instrukcji zarządzania wynikało, że poziom bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w tym systemie został ustanowiony jako podstawowy.

Tymczasem, na mocy § 6 ust. 2 rozporządzenia MSWiA w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych[61] wynika, iż poziom podstawowy nie może być stosowany, gdy przetwarzane są dane, o których mowa w art. 27 uoodo, a nadto w przypadku, gdy chociaż jedno urządzenie systemu służącego do przetwarzania danych osobowych połączone jest z siecią publiczną. W takich sytuacjach, zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia, powinien być zastosowany wysoki poziom bezpieczeństwa danych.

Do czasu zakończenia kontroli nie została wprowadzona nowa dokumentacja opisująca i wprowadzająca prawidłowy poziom zabezpieczenia danych osobowych (została ona opracowana, lecz proces jej zatwierdzenia nie został zakończony).

[60] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 950). Zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 1 ustawy, m.in. Policja, na wniosek zakładu ubezpieczeń udziela informacji o stanie sprawy oraz udostępnia zebrane materiały, jeżeli są one niezbędne do ustalenia okoliczności tych wypadków i zdarzeń losowych oraz wysokości odszkodowania lub świadczenia.

[61] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że usuwanie danych osobowych z SEWiK było wykonywane z naruszeniem zapisów Instrukcji zarządzania. Z czynności tych nie sporządzono protokołu wymaganego w pkt. 8.2 Instrukcji, a jedynie zapis w elektronicznym systemie obsługi zgłoszeń. Kontrolerzy NIK stwierdzili ponadto, że w BPiRD, w badanym okresie, tylko jeden pracownik posiadał uprawnienia do wprowadzania i modyfikowania danych w SEWiK, co oznaczało, że w trakcie jego nieobecności zadania te nie mogły być realizowane. W trakcie kontroli uprawnienia takie otrzymał drugi pracownik.
W wyniku kontroli stwierdzono przetwarzanie, w tzw. szkolnej wersji systemu SEWiK, rzeczywistych danych osobowych, w tym danych wrażliwych, przez osoby nieupoważnione.
W szkolnej wersji SEWIK, niespełniającej wymagań technicznych i organizacyjnych dla przetwarzania danych osobowych, dostępnej w wielu jednostkach organizacyjnych Policji dla uwierzytelnionych użytkowników Policyjnej Sieci Transmisji Danych oraz dla nieposiadających takiego uwierzytelnienia słuchaczy kursów i szkoleń policyjnych prowadzonych w CSP w Legionowie, gromadzono rzeczywiste dane osobowe, w tym dane, o których mowa w art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych[62] (uoodo), tj. informacje o stanie zdrowia, wnioskach o ukaranie i nałożonych mandatach.

Szkolna wersja SEWiK, z racji swojego przeznaczenia, nie spełniała wymagań zapisanych art. 36, 37, 38 i 39 uoodo, tj. przetwarzane w niej dane nie były zabezpieczone przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Administrator danych nie prowadził dokumentacji opisującej: sposób przetwarzania danych oraz środki zapewniające ich ochronę. Do przetwarzania danych były dopuszczone osoby nieposiadające upoważnienia administratora danych. Administrator danych nie kontrolował, jakie dane osobowe, kiedy i przez kogo zostały do systemu wprowadzone oraz nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych.

Administratorem danych przetwarzanych w policyjnych systemach informatycznych jest Komendant Główny Policji.

Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie, przeprowadzonych 28 czerwca 2013 r. oględzin próby kontrolnej obejmującej dane 18 osób wśród których dane 15 osób (83%) zweryfikowano jako rzeczywiste. W szkolnej wersji SEWiK znajdowało się wówczas ok. 9 milionów danych osobowych, które zostały skopiowane z produkcyjnej wersji SEWiK w grudniu 2009 r. i od tego czasu było nielegalnie przetwarzane.

W opinii NIK nadzór administratora danych produkcyjnej wersji SEWiK nad procesem ich przekazania i anonimizacji, do czego był zobowiązany na mocy art. 38 uoodo, był niewystarczający.

Po otrzymaniu od kontrolerów NIK informacji o stwierdzonej nieprawidłowości Biuro Łączności i Informatyki KGP podjęło, w dniu 4 lipca 2013 r., decyzję o wstrzymaniu dostępu do wersji szkolnej SEWiK i zgłosiło incydent naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych do Gabinetu Komendanta Głównego Policji – komórki właściwej w KGP w kwestii zapewnienia ochrony bezpieczeństwa danych osobowych w KGP oraz koordynowania i kontrolowania ochrony danych osobowych w Policji.

[62] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

Do dnia zakończenia kontroli Komendant Główny Policji nie przekazał kontrolerom NIK informacji o ustaleniu przyczyn i skutków incydentu, działaniach mających na celu wyeliminowanie podobnych incydentów w przyszłości, liczby rzeczywistych danych osobowych przetwarzanych w szkolnej wersji SEWiK, osobach odpowiedzialnych za ich prawidłowe pobranie z systemu produkcyjnego, anonimizację i wprowadzanie do systemu szkolnego.

Kontrolerzy NIK ustalili, że w Policji brak jest szczegółowego uregulowania wskazującego, kto jest administratorem merytorycznym szkolnej wersji Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. Brak wyznaczenia takiego administratora stało się, w ocenie NIK, jedną z przyczyn naruszenia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.

Współdziałanie systemów SWD i SEWiK

W wyniku analizy struktury danych gromadzonych w SWD oraz SEWiK kontrolerzy NIK stwierdzili występowanie w obu systemach danych o identycznych nazwach i różnych definicjach:

– „wypadek drogowy" lub „kolizja drogowa" w SWD dotyczą opisu otrzymanego zawiadomienia oraz ewentualnej interwencji dotyczącej tego zdarzenia,
– w SEWiK te same sformułowania oznaczają zdarzenia, które miały cechy potwierdzone w wyniku interwencji na miejscu tych zdarzeń, określone w zarządzeniu nr 635 KGP.

Nie ma jednoznacznego wskaźnika, który pozwalałby identyfikować te same zdarzenia, zarejestrowane w obu systemach. Rolę takiego identyfikatora mogłaby pełnić rejestrowana w SEWiK wartość „NR KW", tj. numer pozycji Książki Wydarzeń. Jednak operator rejestrujący kartę zdarzenia w systemie wypełnia to pole ręcznie, co powoduje powstawanie pomyłek i skrótów związanych np. z pominięciem cyfr odpowiadających zapisowi aktualnego roku. W wyniku analizy 218.334 numerów KW identyfikujących zdarzenia zarejestrowane w bazie SEWiK, kontrolerzy NIK stwierdzili, że 82.550 było niezgodnych z wymaganiami. Dodatkową przeszkodą w zakresie identyfikowania tych samych zdarzeń w obu systemach jest, dopuszczone przez system SEWiK, rejestrowanie w polu [NR KW] innych identyfikatorów (nr rejestru, liczby dziennika, numeru akt sądowych), których w badanej bazie stwierdzono łącznie 162.843. Przedstawiony powyżej stan skutkuje brakiem możliwości szybkiego (automatycznego) wyszukania zapisów dotyczących tego samego zdarzenia zarejestrowanych w obu systemach, jak również stanowi utrudnienie dla ewentualnej ich integracji, która pozwoliłaby między innymi uniknąć dwukrotnego wprowadzania do nich tych samych danych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w odniesieniu do funkcjonowania systemów SWD i SEWiK następujące nieprawidłowości: przypadki występowania w SEWIK błędnych, sprzecznych lub niekompletnych danych o zarejestrowanych zdarzeniach na drogach; niepodejmowanie działań w celu poprawy funkcjonowania systemu SEWiK, co miało bezpośredni wpływ na rzetelność danych zarejestrowanych w tym systemie oraz ich użyteczność; nieprzestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych; przypadki przekroczenia obowiązującego terminu rejestracji kart w systemie; nielegalne przetwarzanie danych osobowych w nieprzystosowanej do tego szkolnej wersji systemu SEWiK.

Ponadto zastrzeżenia NIK odnoszą się do braku właściwego nadzoru nad jakością i terminowością danych rejestrowanych w SEWiK, nieskutecznego wdrażania i egzekwowania opisu miejsc zdarzeń za pomocą danych geolokalizacyjnych systemu GPS, przewlekłości wyjaśniania przyczyn i okoliczności zidentyfikowanego w trakcie kontroli incydentu naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych, nieaktualności dokumentacji SEWiK (Polityki Bezpieczeństwa, Instrukcji zarządzania

oraz Instrukcji użytkownika), niespójności dokonywanych w różnych systemach informatycznych (SWD, SEWiK), rejestracji dotyczących tych samych zdarzeń, braku działań mających na celu rozwój systemu SEWiK w oparciu o uwagi i oczekiwania użytkowników.

W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym przedstawiane przez Policję, ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a przede wszystkim ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu danych oraz ich przetwarzaniu, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie.

3.2.2.4. Opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego

W 2012 r. komendanci wojewódzcy i powiatowi Policji zaopiniowali 52.238 projektów organizacji ruchu, a w 2013 r. (do 30 czerwca) – 20.503 takich projektów.

W Policji nie ma ujednoliconej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu. Zgodnie z informacją KGP, przy wydawaniu opinii upoważnieni policjanci wykorzystują istniejące unormowania prawne, a także własne doświadczenie zawodowe. Przedmiotowe zadanie w jednostkach terenowych Policji realizują osoby posiadające duże doświadczenie i przeszkolenie zawodowe w tym zakresie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, opinie Policji nie są wiążące dla organu zarządzającego ruchem. Nawet w przypadku wydania przez Policję opinii negatywnej, organ zarządzający ruchem nie jest zobowiązany do przesłania informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia sprawy i podjętej decyzji. Z dotychczasowej praktyki wynika, że w takiej sytuacji zaopiniowane negatywnie projekty (z naniesionymi poprawkami) były ponownie przedkładane do zaopiniowania.

W opinii NIK należy rozważyć wprowadzenie w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu, co znacznie ułatwiłoby realizację tego zadania w jednostkach terenowych Policji.

W opinii NIK zasadne jest również opracowanie procedur weryfikacji realizacji opinii Policji w sprawie projektów zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, w szczególności w przypadku negatywnych opinii Policji. W opinii NIK niepoinformowanie przez zarządcę drogi o uwzględnieniu, bądź nie, opinii Policji, w szczególności jeśli była to opinia negatywna, nie zwalnia jednostki Policji z monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscu objętym projektem.

3.2.2.5. Priorytety Komendanta Głównego Policji

Przesłanki opracowania priorytetów Komendanta Głównego Policji, monitorowanie ich realizacji

Ustalono, że mierniki i priorytet III Komendanta Głównego Policji na lata 2010–2012 zostały opracowane na podstawie wieloaspektowej diagnozy funkcjonowania Policji przeprowadzonej w 2009 r. W wyniku diagnozy określono słabe strony funkcjonowania Policji, które po wystandaryzowaniu zostały poddane ocenie przez komendantów wojewódzkich Policji i wybranych komendantów niższego szczebla. Na podstawie analizy słabych stron i zagrożeń opracowano propozycje zadań, a następnie priorytetów. Priorytet II Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015 sporządzony został na podstawie wniosków z wieloaspektowej diagnozy przeprowadzonej w 2012 r.

Z informacji KGP wynikało, że w oparciu o analizę funkcjonujących poprzednio mierników oraz wyniki kwestionariuszy eksperckich, pozostawiono mierniki bez zmian. Ponadto nie wszystkie jednostki Policji w 2012 r. osiągnęły zakładane wartości mierników, w związku z czym uznano, że zasadnym jest ich utrzymanie i dążenie do osiągnięcia zakładanych progów satysfakcji.

Zagadnienia związane z ustaleniem priorytetów Komendanta Głównego Policji zostały określone w zarządzeniu nr 1147 KGP w sprawie planowania strategicznego[63]. Zgodnie z nim, stan realizacji zadań i mierników dla komend wojewódzkich Policji monitorują właściwi merytorycznie kierownicy komórek organizacyjnych KGP. Natomiast BK KGP monitoruje stan realizacji zadań i mierników dla komórek organizacyjnych KGP oraz za pośrednictwem tych komórek stan realizacji zadań i mierników realizowanych przez komendy wojewódzkie Policji.

W 2012 r. BRD KP monitorowało stan realizacji zadań i mierników przez KWP/KSP w okresie półrocznym. W 2013 r. wartości miernika nr 8, osiągnięte przez KWP/KSP, monitorowane były kwartalnie, a rozliczane w systemie półrocznym i rocznym; natomiast wartości miernika nr 9[64] monitorowano po półroczu, a rozliczane po roku. Rozliczenie zadania „Wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach" ma się odbywać na podstawie standardowego sprawozdania półrocznego, w którym wyszczególnione zostaną obszary monitorowania.

W Planie przedsięwzięć Komendy Głównej Policji na lata 2013–2015, w odniesieniu do priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015 ustalono, że w 2013 r. BPiRD przygotuje analizę mającą na celu określenie podmiotów pozapolicyjnych współdziałających w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ze wskazaniem płaszczyzn współpracy.

Realizacja w 2012 r. priorytetu nr III KGP na lata 2010–2012

W ramach priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2010–2012, przyjęty został priorytet III – Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach tego priorytetu przyjęto następujące zadania:

1. Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze.
   Do oceny stopnia realizacji tego zadania przyjęto miernik nr 5 – Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze oraz progi satysfakcji dla poszczególnych garnizonów Policji: od 37,25% dla KSP do 54,99% dla KWP Bydgoszcz.
   Różnica w procentowym udziale policjantów pełniących służbę na drogach w poszczególnych garnizonach Policji wynikała z różnych struktur organizacyjnych komórek ruchu drogowego i różnych stanów etatowych garnizonów. Osiągnięte w 2012 r. wskaźniki procentowego udziału policjantów pełniących służbę na drodze wyniosły od 36,88% na terenie działania Komendy Stołecznej Policji do 54,99% w woj. kujawsko-pomorskim. Spośród 17 komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, 7 nie osiągnęło wartości miernika na poziomie założonego progu satysfakcji.
2. Dostosowanie właściwych proporcji reakcji policjantów ruchu drogowego na popełniane naruszenia przez określonych użytkowników drogi (kierowca-piesi) w stosunku do występującego zagrożenia (wypadków drogowych).

[63] Zarządzenie nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57).

[64] Priorytety KGP na lata 2013–2015. Miernik Nr 8 – Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze. Miernik Nr 9 – Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-pieszy), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników [źródło: BRD KGP].

Do oceny stopnia realizacji zadania 2 przyjęto miernik nr 6 – Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-pieszy), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników.
W 2012 r. wszystkie jednostki Policji osiągnęły założony poziom reakcji na naruszenia kierowców (wartość miernika wyniosła od 83,91% do 93,7%), natomiast 9 spośród 17 komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji osiągnęło oczekiwaną wartość miernika procentowego udziału środków prawnych zastosowanych wobec pieszych. Wartość reakcji na naruszenia pieszych wyniosła od 5,5% do 15,3%.

Realizacja w 2013 r. Priorytetu nr II KGP na lata 2013–2015

W ramach priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015, przyjęty został priorytet II – Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach tego priorytetu przyjęto następujące zadania:

1. Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drogach.
   Do oceny realizacji zadania 1 przyjęto miernik nr 8 „Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze" oraz progi satysfakcji dla poszczególnych garnizonów Policji: od 38,9% dla KSP do 55% dla KWP Bydgoszcz.

   W I półroczu 2013 r. procentowy udział policjantów pełniących służbę na drodze wynosił od 42,9% w przypadku Komendy Stołecznej Policji do 58% w garnizonie kujawsko-pomorskim. Spośród 17 komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji, tylko w jednej nie osiągnięto wartości miernika na poziomie założonego progu satysfakcji.
2. Aktywizacja działań na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, zwłaszcza pieszych.
   Do oceny stopnia realizacji zadania 2 przyjęto miernik nr 9 „Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-pieszy), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników".
   W I półroczu 2013 r. 14 spośród 17 komend wojewódzkich/Stołecznej Policji osiągnęło zakładaną wartość miernika, a wartość reakcji na naruszenia kierowców wyniosła od 81,9% do 92,6%, natomiast 12 komend osiągnęło oczekiwaną wartość miernika procentowego udziału środków prawnych zastosowanych wobec pieszych. Wartość reakcji na naruszenia pieszych wyniosła od 6,6% do 17,2%.

W opinii NIK, celowe jest określanie priorytetów Komendanta Głównego Policji oraz związanych z nimi zadań i mierników, w oparciu o diagnozę funkcjonowania Policji i analizę słabych stron, oraz o badania naukowe środowiska zewnętrznego, celem ustalenia czynników mających zasadniczy wpływ na zagrożenia w ruchu drogowym oraz metody przeciwdziałania tym zagrożeniom. Ponadto przy monitorowaniu realizacji przyjętych priorytetów celowym jest analizowanie przyczyn nieosiągnięcia zakładanych wartości mierników dla poszczególnych garnizonów Policji.

3.2.2.6. Pozostałe przedsięwzięcia na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Wykorzystanie lotnictwa policyjnego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

W okresie objętym kontrolą BRD KGP i BPiRD KGP nie planowało i nie organizowało działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego z wykorzystaniem lotnictwa policyjnego. Natomiast na podstawie wniosków wydziałów ruchu drogowego z KWP/KSP, Lotnictwo Policji zrealizowało 59 lotów patrolowych związanych m.in. z monitoringiem ruchu na ciągach komunikacyjnych, celem dyslokacji patroli ruchu drogowego, ogólnopolskich działań prewencyjnych, zabezpieczenia EURO 2012.

Współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi

W działaniach Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w latach 2012 i 2013, brali udział przedstawiciele następujących podmiotów pozapolicyjnych: Żandarmeria Wojskowa (łącznie 1.716 osób), Straż Miejska (9.053 osoby), Inspekcja Transportu Drogowego (510 osób), Straż Graniczna (920 osób), inne służby (1.401 osób). Ponadto w działaniach „Droga E-30" uczestniczyło 23 funkcjonariuszy Straży Pożarnej, 117 funkcjonariuszy Służby Celnej, 13 przedstawicieli Służby Weterynaryjnej i 7 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

Komendant Główny Policji zawarł porozumienie z Komendantem Głównym PSP o współdziałaniu PSP i Policji[65]. W ww. porozumieniu strony zobowiązały się m.in. do realizacji wspólnych czynności w zakresie działań zapobiegawczo-przygotowawczych, organizowania i prowadzenia działań likwidujących zagrożenie na miejscu zdarzenia oraz szkolenia i doskonalenia zawodowego. Porozumienia o współpracy z PSP zawarły również 2 objęte kontrolą KWP.

W okresie objętym kontrolą 22 spośród 33 kontrolowanych jednostek terenowych Policji brało udział w ćwiczeniach m.in. z jednostkami KSRG w tym PSP i pogotowiem ratunkowym, których celem było współdziałanie służb ratowniczych w czasie wypadków i katastrof drogowych.

Ponadto 1 KWP i 2 KPP prowadziły szkolenia dla strażaków PSP i OSP w zakresie kierowania ruchem drogowym oraz zabezpieczania miejsc zdarzeń drogowych.

Z wyjaśnień Dyrektora BPiRD wynikało, że KGP współpracowała z GDDKiA w zakresie wymiany informacji o wypadkach drogowych i działaniach legislacyjnych. Współpracowano również z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego m.in. w zakresie opracowania ostatecznej wersji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020.

Badanie trzeźwości kierujących pojazdami

Z dniem 19 stycznia 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym[66]. Dodany do ustawy art. 129i stanowi, że badanie w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu przeprowadza się przy użyciu urządzeń elektronicznych dokonujących pomiaru stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu (art. 129i ust. 1), natomiast warunki oraz sposób przeprowadzania tych badań określa ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[67] (art. 129i ust. 4). Aktem wykonawczym do wskazanej wyżej ustawy jest rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie[68]. W ww. przepisie brak jest jednak regulacji określających warunki i sposób dokonywania badań przy użyciu urządzeń elektronicznych. Natomiast przepis § 4 ust. 3 stanowi, że z przebiegu badania sporządza się protokół, w którym należy opisać objawy lub okoliczności uzasadniające przeprowadzenie badania, tj. w szczególności podejrzenie o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia w stanie po spożyciu alkoholu (§ 1 rozporządzenia).

W okresie objętym kontrolą ze strony KGP podejmowane były działania celem nowelizacji ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia. W 2013 r. projekt nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia znajdował się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

---

65 Porozumienie z dnia 12 czerwca 2001 r.

66 Na mocy art. 125 pkt 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151) do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (obowiązującej wówczas w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) dodano m.in. art. 129i.

67 Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

68 Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. Nr 25, poz. 117).

Taka sytuacja spowodowała, że w okresie objętym kontrolą Policja posługiwała się wydanym przez Komendanta Głównego Policji, przedstawionym poniżej, zarządzeniem nr 496 [69], wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji[70]. Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia, policjant sporządza protokół, jeżeli:

1) kierujący pojazdem uczestniczył w wypadku drogowym, w którym jest zabity lub ranny,
2) istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa przez badanego,
3) uzyskany wynik wskazuje, że badana osoba znajduje się co najmniej w stanie po użyciu alkoholu,
4) wynik nie wskazuje, że badana osoba znajduje się co najmniej w stanie po użyciu alkoholu, ale w danej sprawie będzie prowadzone dalsze postępowanie,
5) żąda tego osoba badana - o czym należy ją pouczyć.

W zarządzeniu nie ustalono, czy kopię protokołu może otrzymać osoba poddana badaniu. Ustalono, że osoba poddana badaniu jest informowana ustnie o wyniku badania, jak również wizualnie, poprzez okazanie ekranu alkometru. W przypadku sporządzania protokołu, wynik badania jest do niego wpisywany, a sam protokół jest podpisywany przez osobę poddaną badaniu.

W opinii NIK, Komendant Główny Policji powinien rozważyć uzupełnienie obowiązującej procedury badania zawartości alkoholu w organizmie kierowcy o udostępnienie poddanemu kontroli kierowcy kopii protokołu lub duplikatu wydruku z alkometru, w celu zwiększenia transparentności badania.

Rejestracja kart Mrd-5

Zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia MSW w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, podmioty inne niż Policja niezwłocznie przekazują informacje o nałożeniu mandatu, w formie karty Mrd-5 do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, właściwego ze względu na miejsce popełnienia naruszenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w całym kraju występuje problem opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5 do jednostek Policji. Z informacji przekazanych przez Dyrektora BPiRD KGP wynika, że w okresie objętym kontrolą, tylko z opóźnieniem przekraczającym 1 rok[71] przekazano: 3.138 kart – Główny Inspektorat, delegatury i inspektoraty wojewódzkie Inspekcji Transportu Drogowego, 6.192 karty – straże miejskie (gminne) (SG/SM).

W kwestii opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5, bądź jednorazowego przesyłania dużych pakietów kart, co stwarzało problemy z ich terminową rejestracją, jednostki Policji kierowały do GITD i SG/SM stosowne pisma, zwracając również uwagę na występujące w kartach braki.

Problem nieterminowego przekazywania kart, był również przedstawiany przez przedstawicieli KGP na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi), które odbyło się 23 maja 2013 r.

---

69 Zarządzenie nr 496 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie badań na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 40).

70 Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji stanowi, że Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy.

71 Różnica między datą naruszenia, a datą wprowadzenia do systemu KSIP. Kryterium 1 roku przyjęto jako wartość skrajną dla analizy tego problemu, zgodnie bowiem z art. 130 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, punkty karne za naruszenie przepisów ruchu drogowego wpisane do ewidencji usuwa się po upływie 1 roku od dnia naruszenia. Jeżeli zatem opóźnienie przekroczy 1 rok, przypisane kierowcy punkty karne nie zwiększą stanu jego „konta". W konsekwencji, jeżeli kierowca popełnił w tym okresie nowe wykroczenie, za które otrzymał kolejne punkty karne, opóźnienia w ich rejestracji spowodują, że nie nastąpi przekroczenie limitu punktów, które powinno skutkować odebraniem kierowcy prawa jazdy.

Od 2010 r. w KGP trzykrotnie analizowano techniczne możliwości przekazywania (wprowadzania) kart Mrd-5 generowanych w formie elektronicznej, lecz odstępowano od realizacji tego projektu m.in. ze względu na błędy w danych, które mogą mieć negatywny wpływ na jakość danych w ewidencji, jak również danych w zbiorach KSIP, z uwagi na połączenie tych obszarów z danymi osobowymi.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora BPiRD KGP wynikało, że w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego znajdują się katalogi, określające status kierowcy. Podczas kontroli drogowej, policjantom przekazywany jest nr statusu, co jest wyznacznikiem dalszego postępowania. W systemie punkty nałożone na kierowców są po upływie roku usuwane. W przypadku rejestracji nowego naruszenia po upływie roku, jeżeli nowo nałożone punkty mogły powodować przekroczenie rocznego limitu, pomimo że punkty z wcześniejszych naruszeń były już wykasowane, system je przywracał i wniosek był sporządzany. Sporadycznie występowały sytuacje, w których istniała możliwość przekroczenia limitu punktów, ale ponieważ kierowca odbył wymagane szkolenie przed rejestracją nowych punktów, szkolenia te były uznawane.

Powyższe działanie jest w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowością. Usunięte z ewidencji punkty karne nie powinny być brane pod uwagę, gdyż nie figurują w tej ewidencji. Zostały usunięte, gdyż prowadzący ewidencję nie miał podstaw do niewykonania tej czynności, z uwagi na brak stosownych informacji. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przechowywania w jakikolwiek sposób usuniętych punktów, a tym bardziej ich przywracania, czy doliczania do innych punktów, uzyskanych w ciągu tego samego roku, co usunięte. Należy też mieć na uwadze art. 51 ust. 5 Konstytucji RP[72], która stanowi, że zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji dotyczących obywateli określa ustawa. Skoro ustawa Prawo o ruchu drogowym oraz przepisy wykonawcze, wydane na jej podstawie, nie przewidują możliwości przechowywania i przywracania usuniętych punktów, to w ocenie NIK praktyka stosowana przez Policję w zakresie usuniętych punktów jest sprzeczna z prawem.

Biorąc pod uwagę fakt, że problem opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5 do Policji nie został rozwiązany od 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę Komendanta Głównego Policji na konieczność ponownej analizy stanu rzeczy i kontynuowanie działań ze strony KGP na szczeblu centralnym, mających na celu zapewnienie terminowego przesyłania informacji o nałożeniu mandatu.

Udział Policji w ogólnopolskich (regionalnych) programach prewencyjnych. Programy inicjowane przez Policję i ich efektywność

W okresie objętym kontrolą Policja współuczestniczyła w realizacji 11 ogólnopolskich programów prewencyjnych, w tym w 5 programach, jako współorganizator i uczestnik, w 5 – jako uczestnik, w 1 – jako wsparcie merytoryczne. Ponadto Policja inicjowała działania ogólnopolskie „Bezpieczne Wakacje" i „Bezpieczne Ferie" oraz była beneficjentem projektu „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym" w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Na terenie poszczególnych województw KWP/KSP inicjowały i realizowały również regionalne programy prewencyjne.

Z ustaleń kontroli wynikało, że Policja nie posiadała wydzielonych funduszy na realizację programów profilaktyczno-edukacyjnych. Realizacja tych programów odbywała się w ramach realizacji ustawowych zadań Policji, tj. realizacji merytorycznej i wsparcia logistycznego. Natomiast materiały edukacyjne (rzeczowe) finansowane były przez instytucje i podmioty pozapolicyjne.

[72] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Odnośnie efektywności prowadzonych działań profilaktyczno-edukacyjnych ustalono, że prowadzenie przedsięwzięć o charakterze edukacyjno-profilaktycznym w wymiarze długofalowym przynosi oczekiwane efekty, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, gdzie od wielu lat liczba wypadków i ich skutków z roku na rok maleje. O efektywności prowadzonych działań w zakresie zmniejszenia zagrożeń w ruchu na drogach świadczą wyniki badań przeprowadzanych na zlecenie Gabinetu KGP przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Wykazały one m.in., że silna obawa przed brawurowo jeżdżącymi kierowcami znacząco spadła w stosunku do 2007 r.

3.2.3. System badania i oceniania przez Policję efektywności działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku na drogach

3.2.3.1. Realizacja przedsięwzięć dotyczących jakości wykonywania działań na rzecz bezpieczeństwa

Przedsięwzięcia w zakresie nadzoru, audytu i kontroli, ich wyniki oraz wykorzystanie

W 2012 r. w ramach kontroli wewnętrznej, przedstawiciele BRD KGP przeprowadzili sprawdzenia w 8 wydziałach ruchu drogowego w komendach powiatowych/miejskich Policji, 2 komendach wojewódzkich Policji i w Komendzie Stołecznej Policji. Sprawdzeniu i ocenie podlegała realizacja zadań wynikających z priorytetu III Komendanta Głównego Policji na lata 2010–2012, w tym ilościowy udział w działaniach policjantów w odniesieniu do liczby policjantów kierowanych do służby na drodze oraz nadzór ze strony kierownictwa jednostki Policji oraz komórki ruchu drogowego nad ich realizacją.

Z wykonywanych czynności kontrolnych zostały sporządzone sprawozdania, z których wynikało, że w 6 komendach powiatowych/miejskich i w 1 komendzie wojewódzkiej Policji pozytywnie oceniono stopień realizacji zadań wynikających z przedmiotowego priorytetu, w 2 komendach powiatowych/miejskich Policji stwierdzono niepełny nadzór ze strony kierownictwa jednostki Policji oraz komórki ruchu drogowego, natomiast w 2 jednostkach stwierdzono niepełną realizację Priorytetu III. W wyniku kontroli sposobu realizacji zadań w zakresie kontroli zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego przewozu rzeczy na terytorium RP przez przewoźników zagranicznych przez 2 komendy miejskie i 2 komendy powiatowe Policji podległe KWP w Białymstoku stwierdzono, że sposób realizacji zadań i nadzór ze strony KWP był niewystarczający. W 2013 r. przedstawiciele BRD KGP przeprowadzili sprawdzenia w 2 komendach wojewódzkich, 3 komendach miejskich oraz 4 komendach powiatowych Policji w zakresie czasu reakcji oraz wykorzystania sił i środków do obsługi zdarzeń drogowych.
Sprawozdania z tych kontroli zawierały wnioski dotyczące m.in. zasadności kontynuowania monitoringu i analizowania przebiegu interwencji o wydłużonym czasie reakcji oraz podejmowania doraźnych działań celem eliminacji nieprawidłowości.

BRD KGP realizowało również czynności sprawdzające sposób pełnienia służby na drogach, podczas 5 ogólnopolskich działań kontrolno-profilaktycznych, którymi objęto drogi przebiegające przez teren 9 garnizonów Policji. Z przeprowadzonych czynności sporządzono sprawozdania, a wnioski ze stwierdzonych nieprawidłowości skierowano do realizacji.

Biuro Kontroli KGP nie prowadziło w 2012 r. kontroli w zakresie ruchu drogowego. Przeprowadziło natomiast badania audytowe w Wydziale Ruchu Drogowego KSP. W raporcie z audytu sformułowano m.in. wnioski dot. zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę na drogach.

W planie kontroli na 2013 r. ujęto kontrolę dot. planowania pełnienia służby w komórkach ruchu drogowego oraz nadzoru w tym zakresie w 2 komendach wojewódzkich i 4 komendach powiatowych Policji. W I półroczu 2013 r. zrealizowano kontrole w 1 komendzie wojewódzkiej i w 2 komendach powiatowych Policji, a kontrolowane zagadnienia oceniono pozytywnie.

Realizacja zadania programu GAMBIT 2005 „Prowadzenie badań efektywności działań służb nad ruchem drogowym"

W 2007 r., w ówczesnym Biurze Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, w oparciu o Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005–2007–2013 GAMBIT 2005, został opracowany Sektorowy Program Policji Nadzoru nad Ruchem Drogowym, program realizacyjny na lata 2006–2007, zatwierdzony przez Pierwszego Zastępcę KGP.

Wg informacji KGP, Policja sygnalizowała w karcie zadania nr KZ-13-36, że opracowanie metodyki oceny efektywności działań służb nadzoru nad ruchem drogowym nie leży w kompetencji Policji (projekt ten winna realizować instytucja niezależna), natomiast badania efektywności wybranych działań Policji są prowadzone na bieżąco zarówno na poziomie KGP, jaki poszczególnych KWP z zakresie działań własnych.

W opinii NIK, brak opracowanej metodyki oceny wpływu działań służb, w kompetencjach których leży nadzór i kontrola ruchu drogowego, w tym Policji, na kształtowanie stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, uniemożliwiało określenie, w jakim stopniu realizowane zadania w ramach programu „Gambit" były skuteczne, oraz czy nie istniała potrzeba korekty działań celem poprawy bezpieczeństwa na drogach. W konsekwencji nie była możliwa koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi służbami, co znacznie mogłoby zwiększyć ich skuteczność.

3.2.3.2. Statystyczna ocena stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, analizy porównawcze

W 2012 roku śmierć na drogach Unii Europejskiej poniosło ok. 28.000 osób, z czego 13% tej liczby to wypadki śmiertelne na polskich drogach. W krajach Unii odnotowano 8% spadek liczby ofiar śmiertelnych wypadków, w Polsce – spadek o 15%.

W 2012 r. średni wskaźnik ofiar śmiertelnych wypadków na 1 mln mieszkańców w UE wyniósł 55, najniższy był na Malcie – 26, natomiast w Polsce wskaźnik ten wyniósł 93. Blisko połowę (46%) ofiar śmiertelnych wypadków drogowych stanowili w UE i w Polsce niechronieni uczestnicy ruchu drogowego, tj. piesi, rowerzyści, motocykliści, motorowerzyści. Na tle UE Polska wyróżnia się wysokim udziałem ofiar śmiertelnych wśród pieszych (Polska – 34%, UE – 21%).

W Polsce prawie połowę wszystkich rannych w wypadkach stanowią niechronieni uczestnicy drogi. Do wypadków częściej dochodziło w obszarach zabudowanych (UE – 61%, Polska – 72%), jednakże więcej osób ginęło poza obszarem zabudowanym (UE – 57%, Polska – Najczęstszą przyczyną wypadków było rozwijanie w obszarach podmiejskich wyższych prędkości. W Unii Europejskiej na obszarach zabudowanych ginęło rocznie ok. 11.000 osób, w tym w Polsce – 1.652, przy czym piesi stanowili aż 37% tej liczby (w Polsce – 47%).

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Organizacja kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli Policji w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza przeprowadzona przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Komendzie Głównej Policji i 3 jednostkach Policji garnizonu małopolskiego w okresie od 17 grudnia 2012 r. do 28 lutego 2013 r.

W celu zweryfikowania zakresu przedmiotowego kontroli, w dniu 26 marca 2013 r. zorganizowany został przez DPiBW NIK panel ekspertów, w którym wzięli udział m.in. przedstawiciele Ministra Spraw Wewnętrznych, przewodnicząca Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Komendant Główny Policji, przedstawiciele Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Fundacji Krzysztofa Hołowczyca „Kierowca Bezpieczny", dziennikarze tygodnika „Auto Świat", „Dziennika Gazety Prawnej" i „Gazety Wyborczej" oraz zajmujący się tą tematyką naukowcy z Politechniki Gdańskiej i Społecznej Akademii Nauk w Łodzi.
Wiodące wystąpienia, stanowiące podstawowy materiał do dyskusji i analiz przedstawili:

- nadinsp. Marek Działoszyński – Komendant Główny Policji – „Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach – jako priorytet nr II Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015";
- Beata Bublewicz – poseł na Sejm RP – Przewodnicząca Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – „Działania Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na rzecz bezpieczeństwa na drogach";
- dr hab. inż. Kazimierz Jamroz – adiunkt w Katedrze Inżynierii Drogowej Wydziału Inżynierii Lądowej i Środowiska Politechniki Gdańskiej – „Ocena realizacji Programu GAMIBT 2005. Perspektywy poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce";
- Roman Kołysko – Kierownik Studium Podyplomowego – Organizacja, Zarządzanie i Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego prowadzonego w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi – „Diagnoza niewłaściwego stanu dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz realna możliwość szybkiej poprawy tego stanu".

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK oraz Delegatur NIK w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie.

[Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych – w zał. 5.1 na str. 67 Informacji].

Dobór jednostek do kontroli

Kontrola została poprzedzona pozyskaniem z Komendy Głównej Policji danych nt. liczby zdarzeń na drogach: kolizji i wypadków, liczby ofiar wypadków, w tym śmiertelnych, z uwzględnieniem dynamiki zmian w tym zakresie w latach 2011–2012. Na podstawie pozyskanych danych do kontroli wytypowano jednostki Policji tak, aby uzyskać możliwie reprezentatywną próbę kontrolną. Kontrolą objęto 7 komend wojewódzkich i Komendę Stołeczną Policji oraz podległe im jednostki, na terenie których stan bezpieczeństwa zdecydowanie się pogorszył w latach 2011–2012 oraz takie, w których stan ten uległ największej poprawie. Wśród objętych kontrolą były jednostki nadgraniczne, nadmorskie, leżące w górach i w centralnej Polsce, z bardzo rozbudowaną infrastrukturą drogową, jak autostrady i trasy szybkiego ruchu, oraz nie posiadające takich dróg. Z oczywistych względów

kontrolą objęto ponadto Komendę Główną Policji – jako organ wykonawczy Komendanta Głównego Policji i Centrum Szkolenia Policji w Legionowie – jako jedyną szkołę Policji szkolącą funkcjonariuszy ruchu drogowego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w poszczególnych jednostkach w okresie od 20 maja do 30 września 2013 r.

Badaniom kontrolnym podlegała m.in. następująca dokumentacja:

- organizacyjno-etatowa jednostek Policji, badana pod kątem prawidłowości utworzenia komórki ruchu drogowego w stwierdzonym kształcie (Biura, wydziału, referatu, ogniwa), tj. zgodności z zasadami tworzenia komórek organizacyjnych określonymi w zarządzeniu KGP w sprawie organizacji i zakresu działania jednostek Policji;
- organizacyjno-kadrowa jednostek Policji, pod kątem przypisania zadań komórki ruchu drogowego poszczególnym funkcjonariuszom i pracownikom;
- kadrowo-szkoleniowa, pod kątem kwalifikacji poszczególnych funkcjonariuszy;
- organizacji służby, w tym protokoły, grafiki służb i notatki służbowe wybranych odpraw do służby, ze szczególnym uwzględnieniem dyspozycji dot. miejsc i sposobu pełnienia służby na drogach;
- sprawozdawcza z przeprowadzonych działań na drogach oraz dane źródłowe dot. przedsięwzięć zrealizowanych przez policjantów prd, po ich zweryfikowaniu przez kontrolerów NIK[73];
- wybranych zdarzeń drogowych[74], obejmująca rejestrację zdarzenia w systemie SWD, Kartę zdarzenia drogowego, adnotacje policjantów na okoliczność zdarzenia w notatnikach służbowych, rejestrację zdarzenia w systemie SEWiK oraz dokumentację aktualizacyjną tych danych;
- wyposażenia prd w pojazdy i sprzęt techniki policyjnej, w szczególności ustalone i zatwierdzone normatywy pojazdów i sprzętu oraz jego stan faktyczny (ilościowo-jakościowy);
- metrologiczna sprzętu (zakres i aktualność).

W jednostkach Policji prowadzących działania na drogach oględzinom poddano przebieg odpraw do służby patrolowej, z uwzględnieniem zgodności składu patrolu z grafikiem służby, przygotowania policjantów do służby, w tym umundurowania i wyposażenia, tak osobistego, jak i pojazdu, zadań stawianych policjantom oraz dokumentację odprawy. Ponadto pozyskano i poddano oględzinom nagrania z przebiegu służby patrolowej zarejestrowane przez policjantów za pomocą wideorejestratorów bądź kamer zainstalowanych w radiowozach. Część pozyskanych zapisów, dowodząca nieprawidłowości w pełnieniu służby patrolowej, została wykorzystana w niniejszej Informacji.

---

[73] Weryfikację poprawności danych zarejestrowanych w „Statystycznej karcie czynności policjanta ruchu drogowego" przeprowadzono w każdej z jednostek Policji prowadzących działania na drogach, na próbie kontrolnej kart 5 losowo wybranych policjantów wykonujących czynności na drodze, w okresie kolejnych 7 dni w czerwcu 2013 r., z wyłączeniem okresów absencji szkoleniowej, chorobowej i urlopowej. Analizie poddano zapisy dotyczące wykorzystania czasu w służbie (pozycje 65-75 Karty). Weryfikacja tych zapisów polegała na sprawdzeniu, czy wskazane przedsięwzięcia i czas na nie poświęcony korespondował z zapisami w notatniku służbowym policjanta i innych dokumentach źródłowych, zwłaszcza dokumentujących wyjazdy pojazdów służbowych.

[74] W jednostkach Policji prowadzących działania na drogach kontrolą objęto Karty wszystkich wypadków drogowych, w których, w okresie objętym kontrolą, były ofiary śmiertelne oraz minimum 20 Kart wylosowanych z pozostałych. Losowania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem funkcji L3. LOSOWANIE Z REJESTRÓW z programu POMOCNIK KONTROLERA (PK-5.3).

Badania ankietowe policjantów pionu ruchu drogowego[75]

Badania ankietowe przeprowadzono w wydziałach ruchu drogowego 7 KWP i KSP oraz 23 komend miejskich i powiatowych Policji. Badania były dobrowolne i poddało się im 719 spośród 1.297 policjantów prd zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach Policji (55%).

Charakterystyka badanej populacji

W grupie ankietowanych 89,8% stanowili mężczyźni, a 10,2% kobiety. Średni wiek ankietowanych to 35 lat (mężczyzn – 35,2; kobiet – 33,6). Średni staż służby w Policji – 11,5 roku, a w pionie ruchu drogowego – 8,3 roku. Wykształcenie ogólne: podstawowe lub średnie miało 402 osoby (56%), wyższe (licencjackie i magisterskie) – 317 osób (44%).

Organizacja i dyslokacja służby na drogach, wykonywane zadania

Spośród listy 20 zadań realizowanych przez funkcjonariuszy ruchu drogowego, respondenci wskazali, że „bardzo często" bądź „często" wykonują następujące zadania: *„nadzór bądź kontrola ruchu"*, *„kontrola stanu technicznego pojazdów"*, *„obsługa zdarzeń drogowych"*, *„zabezpieczanie imprez"*, *„sporządzanie dokumentacji służbowej"* i *„inne czynności związane z ruchem drogowym"*.

W kwestii, jaką część służby respondenci spędzają *„na drodze"*, wskazali oni następujące odpowiedzi: od 70% –100% czasu służby – 75% odpowiedzi, od 30% do 60% czasu służby – 15% odpowiedzi, od 0 do 20% czasu służby – 10% odpowiedzi.

Stan organizacyjno-kadrowy i warunki służby

Większość respondentów oceniła stan etatowy pionu ruchu drogowego jako „dobry", natomiast obsadę etatów – „dostatecznie". W ramach oceny warunków socjalnych, pomieszczenia biurowe oceniono na „dostatecznie", a „warunki sanitarne" – na ocenę „dobrą". Wyposażenie biurowe, zarówno w aspekcie ilości, jak i jakości, respondenci ocenili na „dostatecznie". Wyposażenie w sprzęt łączności oceniono na ocenę „dobrą" pod względem ilościowym, a na „dostatecznie" – pod względem jakościowym. Wyposażenie w pojazdy, sprzęt specjalistyczny oraz wyposażenie informatyczne, zarówno w aspekcie ilości, jak i jakości, zostało ocenione na „dostatecznie".

Przyczyny wypadków drogowych

Opinię respondentów na temat przyczyn wypadków drogowych przedstawiono na str. 23 Informacji.

Stosunek do służby ruchu drogowego i problemy tej służby

W odpowiedzi na pytanie, czy praca w ruchu drogowym jest zgodna z Pani/Pana obecnymi predyspozycjami i ambicjami zawodowymi, respondenci wskazali następujące odpowiedzi: „tak" i „raczej tak" – 91%, „raczej nie" i „nie" – 9%.

Z zaproponowanej respondentom listy 10 „problemów w służbie", stosując się do skali od *„wielki problem"* do *„nie mam z tym do czynienia"*, wskazali oni kolejno następujące kwestie:

- brak lub zły stan techniczny sprzętu (komputerów, drukarek, kserokopiarek),
- presję przełożonych na uzyskiwanie wyników (*„robienie statystyki"*), np. w zakresie ilości nałożonych mandatów i wniosków o ukaranie,
- złe nastawienie opinii publicznej i kierowców do policjantów ruchu drogowego;
- brak lub zły stan techniczny środków łączności,

[75] W przedstawionej informacji uwzględniono również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w kontroli rozpoznawczej R/12/007 w jednostkach Policji garnizonu małopolskiego. Statystycznie wyniki ankiet, z prawdopodobieństwem 95%, obarczone są błędem o wartości maksymalnie +/- 2,5%.

– brak pomieszczeń socjalnych lub sanitarnych bądź zły stan ich wyposażenia,
– brak, zły stan techniczny bądź przestarzały specjalistyczny sprzęt ruchu drogowego, utrudniający realizację zadań,
– wykonywanie zadań nie należących do obowiązków pionu ruchu drogowego, w tym dokonywanie ustaleń dla sądów, prokuratury lub innych jednostek Policji,
– stawianie przez przełożonych zadań doraźnych, powodujących odrywanie od wykonywania własnych obowiązków,
– pozbawianie inicjatywy w zakresie planowania przedsięwzięć służbowych,
– zbyt długie trasy, zbyt duże rejony, bądź częste zmiany rejonów do patrolowania.

Wystąpienia o informacje do podmiotów niekontrolowanych

W trakcie kontroli w Komendzie Głównej Policji, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK pozyskali dodatkowe informacje od podmiotów nieobjętych kontrolą:

– na temat liczby zdarzeń drogowych, o których Policja może nie posiadać informacji, od Prezesa Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz 15 towarzystw ubezpieczeniowych, w tym Państwowego Zakładu Ubezpieczeń, Towarzystwa Ubezpieczeń GENERALI S.A. i Towarzystwa Ubezpieczeń AVIVA S.A.;
– na temat stopnia przygotowania do szkolenia policjantów ruchu drogowego od Komendanta Szkoły Policji w Katowicach i Komendanta Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

W trakcie kontroli w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK pozyskali dodatkowe informacje od naczelników 16 wydziałów ruchu drogowego komend wojewódzkich Policji na temat ich oceny stopnia przygotowania do realizacji zadań policjantów ruchu drogowego po odbyciu realizowanych przez CSP: szkolenia zawodowego podstawowego oraz kursów specjalistycznych w zakresie ruchu drogowego.

W trakcie kontroli w Komendzie Powiatowej Policji dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK pozyskali dodatkowe informacje od zarządców dróg w sprawie wielkości sieci dróg będących we właściwości kontrolowanej jednostki Policji.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po kontroli rozpoznawczej R/12/007 odstąpiono od sformułowania ogólnej oceny działalności i wniosków pokontrolnych do Komendanta Głównego Policji, z uwagi na objęcie Komendy Głównej Policji kontrolą planową.

Do komendantów 3 jednostek Policji garnizonu małopolskiego skierowano wystąpienia pokontrolne, w których zawarto oceny kontrolowanej działalności: 2 oceny pozytywne i 1 ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W 32 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym: 2 oceny pozytywne i 30 ocen pozytywnych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Formułując oceny, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła, że kierownicy kontrolowanych jednostek terenowych, działając w zhierarchizowanej strukturze Policji, realizowali zadania postawione przez Komendanta Głównego Policji, mając ograniczone uprawnienia decyzyjne. Decyzje w sprawie struktury etatowej jednostek, obsady stanowisk, szkolenia funkcjonariuszy i zasadniczego wyposażenia, w szczególności w pojazdy, były w znacznej części podejmowane na szczeblu

centralnym, co istotnie rzutowało na swobodę decyzji kierowników jednostek terenowych, a tym samym zakres ich odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości.

[Szczegółowe zestawienie ustaleń i ocen kontrolowanych jednostek – zał. 5.3 na str. 72 Informacji]

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK zgłosili: Komendant Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Komendant Główny Policji.
Przedmiotem zastrzeżeń Komendanta CSP było stwierdzenie jako faktu, oraz sformułowanie na tej podstawie oceny i wniosku pokontrolnego, że CSP nie realizuje badań naukowych w zakresie ruchu drogowego, pomimo takiego obowiązku.
Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła zastrzeżenia Komendanta CSP uznając, że o obowiązku realizowania badań naukowych bądź prac rozwojowych, dotyczących w szczególności genezy wypadków drogowych, sposobów przeciwdziałania im, bezpiecznej infrastruktury drogowej i prawidłowej organizacji ruchu drogowego, przesądza postanowienie § 8 pkt 5 Regulaminu Centrum Szkolenia Policji[76]. Ponieważ Regulamin został nadany w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji, Komisja uznała, że zadania w nim określone były zgodne z jego wolą.
Zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o NIK, zastrzeżenia Komendanta Głównego Policji zostały oddalone postanowieniem Prezesa NIK, jako wniesione po upływie terminu ustalonego w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK.

W 34 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do komendantów skontrolowanych jednostek Policji[77] sformułowano łącznie 141 wniosków pokontrolnych, zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.
Wnioski pokontrolne NIK dotyczyły przede wszystkim:

- normatywów i stanu wyposażenia kontrolowanych jednostek w pojazdy i sprzęt – łącznie 41 wniosków pokontrolnych (29%) dotyczących w szczególności: poprawy stanu wyposażenia w pojazdy i sprzęt techniki policyjnej (26 wniosków) oraz opracowania, aktualizacji bądź przekazania opracowanych normatywów sprzętu jednostkom podległym (6 wniosków);
- stanu kadrowego i wyszkolenia policjantów ruchu drogowego – łącznie 31 wniosków (22%), dotyczących przeszkolenia specjalistycznego policjantów prd (27 wniosków) i poprawy stanu liczebnego komórki ruchu drogowego (4 wnioski);
- poprawy rejestrowania zdarzeń drogowych i funkcjonowania systemu SEWiK – łącznie 26 wniosków (19%), dotyczących w szczególności zapewnienia rzetelnego wypełniania Kart zdarzenia drogowego oraz terminowego i rzetelnego wprowadzania danych z kart do systemu SEWiK (19 wniosków), oraz poprawy funkcjonalności systemu SEWiK (3 wnioski);
- poprawy organizacji i realizacji działań na drodze – łącznie 18 wniosków (13%), dotyczących w szczególności efektywności wykorzystania radiowozów wyposażonych w wideorejestratory i poprawy jakości nagrań (7 wniosków), zwiększenia efektywności kontroli nagrań z wideorejestratorów, w szczególności w celu wyeliminowania naruszeń przepisów ruchu drogowego przez policjantów (6 wniosków) oraz racjonalizacji procedur związanych ze służbą na drodze (4 wnioski);
- poprawy organizacji służby policjantów prd – łącznie 14 wniosków (10%) dotyczących w szczególności ustalenia i egzekwowania minimalnej liczby policjantów i patroli prd

[76] Regulamin Centrum Szkolenia Policji w Legionowie z dnia 24 listopada 2009 r. ze zm. (niepublikowany).

[77] Spośród 36 jednostek Policji, wnioski pokontrolne nie zostały sformułowane po kontroli rozpoznawczej w odniesieniu do KGP i po kontroli planowej w odniesieniu do KWP w Kielcach (ocena pozytywna).

na drogach (3 wnioski) oraz wprowadzania rzetelnych danych do systemu SESPOL i zapewnienia profesjonalnego składu patroli do obsługi zdarzeń drogowych, zwłaszcza wypadków z ofiarami śmiertelnymi (po 2 wnioski).

Realizacja wniosków

Wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych, bądź o podjęciu działań dających rękojmię ich realizacji.

5.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
	W ramach kontroli R/12/007	
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	
3.	Komenda Miejska Policji w Tarnowie	
4.	Komenda Powiatowa Policji w Myślenicach	
	W ramach kontroli P/13/100	
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Centrum Szkolenia Policji w Legionowie	
3.	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	
4.	Komenda Powiatowa Policji dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Starych Babicach	
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
6.	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	
7.	Komenda Miejska Policji w Toruniu	
8.	Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	
9.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
10.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	
11.	Komenda Powiatowa Policji w Kartuzach	
12.	Komenda Powiatowa Policji w Pucku	

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
13.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	Delegatura NIK w Katowicach
14.	Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie	
15.	Komenda Miejska Policji w Mysłowicach	
16.	Komenda Miejska Policji w Żorach	
17.	Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach	Delegatura NIK w Kielcach
18.	Komenda Miejska Policji w Kielcach	
19.	Komenda Powiatowa Policji w Jędrzejowie	
20.	Komenda Powiatowa Policji w Opatowie	
21.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	Delegatura NIK w Rzeszowie
22.	Komenda Miejska Policji w Rzeszowie	
23.	Komenda Powiatowa Policji w Lesku	
24.	Komenda Miejska Policji w Przemyślu	
25.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
26.	Komenda Powiatowa Policji w Białogardzie	
27.	Komenda Powiatowa Policji w Kołobrzegu	
28.	Komenda Miejska Policji w Koszalinie	
29.	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu	Delegatura NIK w Warszawie
30.	Komenda Powiatowa Policji w Kozienicach	
31.	Komenda Powiatowa Policji w Lipsku	
32.	Komenda Miejska Policji w Żyrardowie	

5.2. Wykaz osób zajmujących w latach 2012–2013 (I połowa) stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach Policji

(aktualizacja na dzień 30 listopada 2013 r.)

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Komendanci: – nadinspektor Marek Działoszyński – generalny inspektor Andrzej Matejuk	– 10 stycznia 2012 r. – 6 marca 2008 r.	– *nadal* – 9 stycznia 2012 r.
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	Komendanci: – nadinspektor Mariusz Dąbek – nadinspektor Andrzej Rokita	– 12 lutego 2012 r. – 23 marca 2007 r.	– *nadal* – 11 lutego 2012 r.
3.	Komenda Miejska Policji w Tarnowie	Komendanci: – insp. Robert Biernat – insp. Zbigniew Ostrowski	– 19 lutego 2013 r. – 5 czerwca 2006 r.	– *nadal* – 15 lutego 2013 r.
4.	Komenda Powiatowa Policji w Myślenicach	Komendanci: – mł. insp. Artur Święch – insp. Zbigniew Filiczak	– 8 marca 2012 r. – 1 lipca 2007 r.	– *nadal* – 27 lutego 2012 r.
5.	Centrum Szkolenia Policji w Legionowie	Komendant – inspektor dr Roman Stawicki	– 4 listopada 2010 r.	– *nadal*
6.	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	Komendanci: – nadinspektor Dariusz Działo – nadinspektor Mirosław Schossler – nadinspektor Adam Mularz	– 22 kwietnia 2013 r. – 25 stycznia 2012 r. – 16 maja 2008 r.	– *nadal* – 19 kwietnia 2013 r. – 24 stycznia 2012 r.
7.	Komenda Powiatowa Policji dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Starych Babicach	Komendanci: – mł. insp. Waldemar Perdion – nadkomisarz Hubert Kowalczewski	– 6 czerwca 2013 r. – 1 lipca 2007 r.	– *nadal* – 5 czerwca 2013 r.
8.	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	Komendanci: – inspektor Krzysztof Zgłobicki – mł. insp. Tomasz Trawiński – inspektor Wojciech Ołdyński	– 28 maja 2013 r. – 20 marca 2013 r. – 16 maja 2011 r.	– *nadal* – 27 maja 2013 r. (po.) – 19 marca 2013 r.
9.	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	Komendanci: – inspektor Piotr Cieślik – inspektor Waldemar Krzyżanowski	– 20 marca 2013 r. – 29 marca 2011 r.	– *nadal* – 19 marca 2013 r.
10.	Komenda Miejska Policji w Toruniu	Komendanci: – inspektor Antoni Stramek – mł. insp. Wojciech Machelski	– 23 stycznia 2012 r. – 20 listopada 2008 r.	– *nadal* – 22 stycznia 2012 r.
11.	Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	Komendant – inspektor Wiesław Dzierbicki	– 31 marca 2011 r.	– *nadal*
12.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	Komendanci: – nadinspektor Wojciech Sobczak – nadinspektor Krzysztof Gajewski	– 16 stycznia 2012 r. – 1 października 2010 r.	– *nadal* – 15 stycznia 2012 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		
13.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	Komendant – inspektor Zbigniew Pakuła	– 7 kwietnia 2010 r.	– *nadal*
14.	Komenda Powiatowa Policji w Kartuzach	Komendanci: – mł. insp. Tadeusz Trybuś – podinsp. Beata Perzyńska	– 22 lutego 2013 r. – 6 kwietnia 2010 r.	– *nadal* – 21 lutego 2013 r.
15.	Komenda Powiatowa Policji w Pucku	Komendant – mł. insp. Piotr Brolin	– 28 lutego 2009 r.	– *nadal*
16.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	Komendanci: – nadinspektor Krzysztof Jarosz – mł. insp. Roman Rabsztyn – mł. insp. Zbigniew Klimus – nadinspektor Dariusz Działo – nadinspektor Dariusz Biel	– 24 maja 2013 r. – 26 kwietnia 2013 r. – 25 kwietnia 2013 r. (po.) – 9 lutego 2012 r. – 9 kwietnia 2008 r.	– *nadal* – 23 maja 2013 r. (po.) – 20 kwietnia 2013 r. – 8 lutego 2012 r.
17.	Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie	Komendanci: – mł. insp. Krzysztof Chrobak – podinsp. Jacek Bąk – mł. insp. Grzegorz Gładysz	– 1 lutego 2013 r. – 5 stycznia 2013 r. – 6 czerwca 2009 r.	– *nadal* – 1 lutego 2013 r. (po.) – 4 stycznia 2013 r.
18.	Komenda Miejska Policji w Mysłowicach	Komendanci: – mł. insp. Arkadiusz Więcek – inspektor Dariusz Brandys	– 12 września 2012 r. – 17 maja 2010 r.	– *nadal* – 4 sierpnia 2012 r.
19.	Komenda Miejska Policji w Żorach	Komendanci: – mł. insp. Dariusz Matusiak – mł. insp. Sławomir Sałbut	– 21 maja 2012 r. – 1 stycznia 2008 r.	– *nadal* – 20 maja 2012 r.
20.	Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach	Komendanci: – inspektor Jarosław Szymczyk – nadinspektor Mirosław Schossler	– 14 lutego 2012 r. – 18 grudnia 2007 r.	– *nadal* – 24 stycznia 2012 r.
21.	Komenda Miejska Policji w Kielcach	Komendanci: – inspektor Zbigniew Kotarski – mł. insp. Mariusz Wiatr – mł. insp. Robert Szydło	– 3 stycznia 2013 r. – 17 grudnia 2012 r. – 30 lipca 2009 r.	– *nadal* – 2 stycznia 2013 r. (po.) – 16 grudnia 2012 r.
22.	Komenda Powiatowa Policji w Jędrzejowie	Komendanci: – mł. insp. Krzysztof Kozieł – podinsp. Sławomir Sędybył	– 30 lipca 2013 r. – 17 marca 2011 r.	– *nadal* – 29 lipca 2013 r.
23.	Komenda Powiatowa Policji w Opatowie	Komendanci: – mł. insp. Leszek Dębowski – mł. insp. Grzegorz Januchta	– 16 kwietnia 2012 r. – 17 grudnia 2008 r.	– *nadal* – 27 lutego 2012 r.
24.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	Komendanci: – nadinspektor Zdzisław Stopczyk – nadinspektor Józef Gdański	– 14 lutego 2012 r. – 9 kwietnia 2008 r.	– *nadal* – 13 lutego 2012 r.
25.	Komenda Miejska Policji w Rzeszowie	Komendant – inspektor Witold Szczekala	– 7 kwietnia 2010 r.	– *nadal*

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		
26.	Komenda Powiatowa Policji w Lesku	Komendanci: – inspektor Wiesław Korczykowski – mł. insp. Krzysztof Madej	– 22 marca 2012 r. – 2 stycznia 2007 r.	– *nadal* – 21 marca 2012 r.
27.	Komenda Miejska Policji w Przemyślu	Komendant – inspektor Krzysztof Pobuta	– 5 marca 2009 r.	– *nadal*
28.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	Komendanci: – inspektor Jarosław Sawicki – inspektor Jan Pytka – nadinspektor Wojciech Olbryś	– 16 lipca 2013 r. – 15 maja 2013 r. – 18 listopada 2009 r.	– *nadal* – 15 lipca 2013 r. (po.) – 14 maja 2013 r.
29.	Komenda Powiatowa Policji w Białogardzie	Komendant – podinsp. Piotr Krakowski	– 10 maja 2010 r.	– *nadal*
30.	Komenda Powiatowa Policji w Kołobrzegu	Komendant – inspektor Waldemar Trzciński	– 16 marca 2010 r.	– *nadal*
31.	Komenda Miejska Policji w Koszalinie	Komendant – inspektor Wiesław Tyl	– 1 lipca 2005 r.	– *nadal*
32.	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu	Komendanci: – inspektor Cezary Popławski – inspektor Rafał Bartkowski – nadinspektor Ryszard Szkotnicki	– 12 lipca 2013 r. – 16 lutego 2012 r. – 15 maja 2009 r.	– *nadal* – 11 lipca 2013 r. – 20 stycznia 2012 r.
33.	Komenda Powiatowa Policji w Kozienicach	Komendant – mł. insp. Stanisław Kondeja	– 13 czerwca 2007 r.	– *nadal*
34.	Komenda Powiatowa Policji w Lipsku	Komendant – inspektor Janusz Koziarski	– 15 kwietnia 2006 r.	– *nadal*
35.	Komenda Miejska Policji w Żyrardowie	Komendant – podinsp. Dariusz Sipak	– 1 lutego 2011 r.	– *nadal*

5.3. Zasadnicze ustalenia kontroli i oceny jednostek

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
	Kontrola R/12/007		
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Ustalenia kontroli w KGP zostały wykorzystane przy sporządzeniu Programu kontroli planowej, do ukierunkowania zakresu przedmiotowego kontroli.	odstąpiono od sformułowania oceny
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	W okresie objętym kontrolą, działania Policji przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie województwa małopolskiego. W wyniku kontroli stwierdzono, że 27% policjantów pionu ruchu drogowego (prd) nie miało wymaganego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego. Stwierdzono ponadto niepełne wyposażenie prd w sprzęt transportowy (93% normatywu), zwłaszcza w odniesieniu do furgonów APRD (30%) i ETDiE (22%).	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Komenda Miejska Policji w Tarnowie	Ocenę uzasadnia prawidłowe planowanie, organizowanie i realizacja działań policjantów Wydziału Ruchu Drogowego na drogach i właściwy nadzór przełożonych nad tymi działaniami. W wyniku kontroli stwierdzono nieprzeszkolenie 9,1% stanu osobowego policjantów Wydziału Ruchu Drogowego oraz niepełne ukompletowanie Wydziału w sprzęt transportowy w stosunku do normatywu wynikającego z Zarządzenia Nr 118 KGP w sprawie norm wyposażenia w sprzęt transportowy.	pozytywna
4.	Komenda Powiatowa Policji w Myślenicach	Ocenę powyższą uzasadnia prawidłowe planowanie, organizowanie i realizacja działań policjantów Wydziału Ruchu Drogowego na drogach i właściwy nadzór przełożonych nad tymi działaniami. W wyniku kontroli stwierdzono niepełne przeszkolenie policjantów Wydziału Ruchu Drogowego oraz niepełne ukompletowanie Wydziału w sprzęt transportowy w stosunku do normatywu.	pozytywna
	Kontrola P/13/100		
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Najwyższa Izba Kontroli uznała, że działania Policji przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w okresie objętym kontrolą: w 2012 r., w stosunku do roku 2011, liczba wypadków zmniejszyła się o 7,5%, liczba rannych – 7,5%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków o 14,6%. W I połowie 2013 r., w stosunku do I połowy 2012 r., liczba wypadków zmniejszyła się o 10,5%, liczba rannych – o 11,2%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków o 15,3%[78]. NIK oceniła pozytywnie udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych, inicjowanie przez KGP, organizowanie i nadzorowanie realizacji krajowych działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, prowadzenie nadzoru i kontroli działań jednostek Policji w zakresie bezpieczeństwa na drogach, działania legislacyjne w zakresie aktualizacji ustaw i rozporządzeń w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, działania na rzecz zwiększenia liczby etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w kraju oraz wzrostu liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze. Za nieprawidłowości NIK uznała: niewykorzystywanie w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania 4 szkołami Policji i Centrum Szkolenia Policji; błędne rejestrowanie danych nt. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK oraz brak pewnych funkcjonalności systemu, w tym automatycznej weryfikacji wprowadzanych danych, skutkujące brakiem możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy nt. zdarzeń drogowych; niewystarczające przygotowanie funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego (prd) do realizacji zadań, w szczególności w zakresie umiejętności specjalistycznych; niewydolny, w stosunku do potrzeb, potencjał szkoleniowy w zakresie kursów specjalistycznych dla policjantów prd; niewdrożenie, pomimo opracowania, standardów w zakresie taktyki pełnienia służby, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych; niespójność rejestracji danych dotyczących tych samych zdarzeń drogowych, dokonywanych w systemach informatycznych SWD[79] i SEWiK; nielegalne przetwarzanie danych osobowych w nieprzystosowanym do tego systemie informatycznym SEWiK (wersja szkolna).	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

[78] Dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Pomimo uwag NIK co do rzetelności danych zawartych w tym systemie (przedstawionych w dalszej treści wystąpienia), jest on obecnie jedynym źródłem informacji o stanie bezpieczeństwa na drogach w skali kraju.

[79] System Wspomagania Dowodzenia (SWD).

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
2.	Centrum Szkolenia Policji w Legionowie	W wyniku kontroli stwierdzono prawidłową realizację kursów specjalistycznych w zakresie ruchu drogowego RD; utrzymywanie i wykorzystywanie bazy, sprzętu i wyposażenia do realizacji szkoleń RD; prowadzenie badań merytorycznej wartości programów szkolenia w zakresie ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nierealizowaniu, pomimo, że należało to do zadań Centrum, badań naukowych bądź prac rozwojowych tak w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i w zakresie sposobu (taktyki) wykonywania zadań przez policjantów ruchu drogowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	Pozytywnie oceniono dostosowanie wielkości i struktury Wydziału Ruchu Drogowego KSP do potrzeb, zwiększenie liczby policjantów pełniących służbę na drodze, wykonywanie zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego skutkujące zmniejszeniem liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na braku efektywnego systemu motywującego policjantów pełniących służbę na drodze, słabe wyposażenie WRD w pojazdy i sprzęt, ich częściową nieprzydatność oraz dużą awaryjność, brak konsultacji z użytkownikami końcowymi przed zakupem i przydzieleniem sprzętu, nieracjonalność przyjętych mierników realizacji priorytetów dotyczących poprawy stanu bezpieczeństwa drogowego, zły stan pomieszczeń WRD, w tym ich wyposażenia, niewielkie wykorzystanie obserwacji i wniosków policjantów pełniących służbę na drodze w zakresie poprawy organizacji i płynności ruchu drogowego, nieefektywną organizację służby policjantów prd.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Komenda Powiatowa Policji dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego w Starych Babicach	Stwierdzono i oceniono pozytywnie wykonywanie przez policjantów ruchu drogowego, w miarę posiadanych sił i środków, zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym; inicjowanie działań na rzecz zmiany organizacji ruchu drogowego skutkujące sukcesywnym obniżaniem liczby zdarzeń drogowych i ich ofiar. Negatywnie oceniono niski stan kadrowy, znaczną liczbę absencji chorobowych, wykonywanie przez policjantów ruchu drogowego czynności o charakterze ubocznym, niski stan wyposażenia w sprzęt pojazdy, znaczną liczbę nadgodzin; zmianę systemu służby skutkującą m.in. wyznaczaniem policjantom dyżurów domowych, również w liczbie znacznie przekraczającej normę wyznaczoną rozporządzeniem MSWiA; niską realizację potrzeb szkoleniowych policjantów ruchu drogowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	Najwyższa Izba Kontroli m.in. oceniła pozytywnie koordynację działań, w tym sprawowanie nadzoru instancyjnego nad pracą prd w województwie, analizowanie przyczyn wypadków drogowych i reagowanie na wzrost zagrożenia na poszczególnych odcinkach dróg oraz koordynację służby w tych rejonach. Niezależnie od pozytywnej oceny Komendy zwrócono uwagę na braki specjalistycznego wyszkolenia policjantów prd oraz niepełnego wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej.	pozytywna
6.	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy	Stwierdzono i oceniono pozytywnie analizowanie przyczyn wypadków drogowych i reakcje na wzrost zagrożenia na poszczególnych odcinkach, opiniowanie zmian organizacji ruchu, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Nieprawidłowości polegały na niepełnym wyszkoleniu specjalistycznym policjantów prd, nierzetelnym prowadzeniu kart zdarzeń drogowych (KZD), nieujmowaniu w SEWiK rozstrzygnięć zakończonych postępowań dotyczących wypadków z ofiarami śmiertelnymi, niewykorzystywaniu posiadanych wideorejestratorów do rejestracji działań patrolowych.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Komenda Miejska Policji w Toruniu	Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie analizowanie przyczyn wypadków drogowych i reakcje na wzrost zagrożenia na poszczególnych odcinkach dróg. W wyniku kontroli stwierdzono niepełne wyszkolenie specjalistyczne policjantów prd, przypadki nieterminowego i nierzetelnego sporządzania przez funkcjonariuszy WRD kart zdarzenia drogowego, nieskuteczny nadzór i kontrole nagrań wideorejestratorów, niewykorzystywanie posiadanych wideorejestratorów do rejestracji działań patrolowych, opóźnienia aktualizacji danych w SEWIK dotyczących wyników zakończonych postępowań w sprawie wypadków i zdarzeń drogowych.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
8.	Komenda Powiatowa Policji w Inowrocławiu	Pozytywnie oceniono analizowanie przyczyn wypadków drogowych i reakcje na wzrost zagrożenia na drogach, bieżącą weryfikację efektywności służby oraz współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego wyszkolenia specjalistycznego policjantów prd, przypadków nierejestrowania wideorejestratorem przebiegu całej służby patrolowej, nieskutecznej kontroli nagrań z wideorejestratorów, nieefektywnego wykorzystania oraz ujawnienia przypadków niewłaściwego rejestrowania przebiegu służby, nieterminowego i nierzetelnego wprowadzania danych do SEWiK, braków fotokopii schematów miejsc zdarzeń.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	W wyniku kontroli stwierdzono i oceniono pozytywnie nadzór i organizację służby ruchu drogowego w województwie pomorskim, współpracę KWP z podmiotami pozapolicyjnymi, wykorzystywanie systemu SEWiK w analizowaniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i systemu SWD w nadzorze nad działaniami pionu ruchu drogowego w garnizonie pomorskim. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieustaleniu normatywów wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej i biurowej, nieaktualizowaniu normatywów wyposażenia w sprzęt transportowy, niewystarczającym stanie wyszkolenia funkcjonariuszy prd, niewystarczającym - w stosunku do norm - wyposażeniu policjantów prd w garnizonie pomorskim w pojazdy i wyposażenie mundurowe.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	W wyniku kontroli stwierdzono prawidłową organizację i realizację zadań na drogach przez policjantów ruchu drogowego, współpracę Komendy z podmiotami pozapolicyjnymi, wykorzystywanie systemów SWD i SEWiK, podnoszenie jakości działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewystarczającym przeszkoleniu funkcjonariuszy prd do działań na drogach.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.	Komenda Powiatowa Policji w Kartuzach	NIK oceniła pozytywnie organizację pionu ruchu drogowego i realizację zadań na drogach, przygotowanie organizacyjno-kadrowe i techniczne do działań na drogach, współpracę Komendy z podmiotami pozapolicyjnymi, realizację przez Komendę przedsięwzięć dotyczących poprawy jakości wykonywanych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, system badania i oceniania efektywności działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niewystarczającego stanu wyszkolenia funkcjonariuszy WRD w zakresie ruchu drogowego, nierzetelnego sporządzenia w 2012 r. „Statystycznej karty czynności policjanta ruchu drogowego" i wprowadzenia nierzetelnych danych do systemu SESPOL, braku weryfikacji danych zawartych w kartach zdarzenia drogowego, przypadków opóźnień we wprowadzaniu danych z kart do systemu SEWiK, niewprowadzenie do SEWiK fotokopii szkiców 12 wypadków z ofiarami śmiertelnymi.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.	Komenda Powiatowa Policji w Pucku	Pozytywnie oceniono stan wyposażenia prd Komendy w pojazdy, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi, organizację i realizację służby na drogach, wykorzystywanie systemu SWD oraz funkcjonowanie systemu SEWiK, realizację przez Komendę przedsięwzięć dotyczących jakości wykonywanych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewystarczającym przeszkoleniu funkcjonariuszy do działań na drogach i brakach w wyposażeniu mundurowym.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.	Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach	W wyniku kontroli stwierdzono i pozytywnie oceniono przygotowanie prd do działań na drogach, jego organizację oraz proces osiągania wyznaczonego poziomu zatrudnienia funkcjonariuszy prd. Prawidłowa była organizacja i realizacja służby na drogach, wykorzystywanie SWD, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego, realizację priorytetów KGP i KWP w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie województwa śląskiego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedostatecznej liczby funkcjonariuszy prd posiadających przeszkolenie specjalistyczne RD, nieosiągnięcia wyznaczonych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji normatywów wyposażenia w pojazdy, sprzęt i technikę policyjną, jak i wyposażenia indywidualnego policjantów pionu ruchu drogowego; nieprawidłowego przeprowadzenia odprawy do służby funkcjonariuszy Komisariatu Autostradowego Policji w Gliwicach, przypadków nierzetelnego wprowadzenia danych z kart zdarzenia drogowego do systemu SEWIK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
14.	Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie	NIK oceniła pozytywnie organizację i realizację przez WRD zadań na rzecz bezpieczeństwa na drogach, realizację regionalnych i rządowych programów prewencyjnych w zakresie bezpieczeństwa na drogach, podnoszenie jakości wykonywania działań na rzecz bezpieczeństwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wymaganego przeszkolenia RD u połowy funkcjonariuszy WRD, braków w wyposażeniu pojazdów służbowych i policjantów, przypadków niewłaściwego rejestrowania zdarzeń drogowych i nieterminowego wprowadzania danych z kart zdarzenia drogowego do SEWIK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Komenda Miejska Policji w Mysłowicach	Pozytywnie oceniono przeprowadzanie przez Komendę rzetelnych analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i ich wykorzystanie do dyslokacji służby na drogach, stan organizacyjno-kadrowy i wyposażenie techniczne prd, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego wyszkolenia specjalistycznego w zakresie RD, braków w wyposażeniu radiowozu używanego jako samochód wypadkowy, motocykli oraz zestawu pierwszej pomocy, nierzetelnego sporządzania kart zdarzenia drogowego i wprowadzania informacji do SEWIK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Komenda Miejska Policji w Żorach	NIK oceniła pozytywnie stan organizacyjno-kadrowy prd Komendy i jego wyposażenie techniczne, przeprowadzenie badania oczekiwań mieszkańców m.in. w zakresie bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym, prawidłową organizację służby na drogach i realizację zadań przez policjantów prd, wykonywanie czynności na miejscu zdarzeń drogowych a także składanie wniosków w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dot. poprawy infrastruktury drogowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego wyszkolenia specjalistycznego policjantów prd, nierzetelnego sporządzania miesięcznych analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, nieodnotowywania współrzędnych GPS w kartach zdarzenia drogowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.	Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach	NIK oceniła pozytywnie wykonywanie analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa, przygotowanie techniczne i kadrowe WRD KWP, przygotowanie i koordynację realizacji autorskiego programu profilaktyczno-edukacyjnego w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie woj. świętokrzyskiego, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego na drogach krajowych i wojewódzkich oraz udział, wspólnie z przedstawicielami zarządców dróg, w okresowych przeglądach dróg.	pozytywna
18.	Komenda Miejska Policji w Kielcach	Stwierdzono i oceniono pozytywnie bieżącą rzetelną analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, prawidłowe pełnienie służby przez policjantów na drogach i ujawnianie wykroczeń drogowych, zwiększenie liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drogach, wykorzystanie systemu SWD do dyslokowania patroli prd, wnioskowanie do zarządców dróg o poprawę stanu i oznakowania dróg, prowadzenie działalności profilaktyczno-dydaktycznej wśród dzieci i młodzieży. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niepełnej obsadzie kadrowej WRD, niepełnym wyszkoleniu specjalistycznym RD policjantów prd, niezgodnym z przyjętym normatywem stanie wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej, nierzetelnym sporządzeniu zbiorczego rozliczenia statystycznych kart czynności policjantów za listopad 2012 r. i – w konsekwencji – za 2012 r., nierzetelnym sporządzaniu kart zdarzeń drogowych oraz nierzetelnym wprowadzaniu informacji o zdarzeniach drogowych do SEWiK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.	Komenda Powiatowa Policji w Jędrzejowie	NIK oceniła pozytywnie sporządzanie rzetelnych analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, prawidłowe dyslokowanie służb na drogach, odprawianie funkcjonariuszy do służby i ich rozliczanie, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego, rejestrowanie danych dotyczących zdarzeń drogowych w SEWiK. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niepełnym stanie wyszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego policjantów Ogniwa Ruchu Drogowego, nierzetelnym wypełnianiu kart zdarzenia drogowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
20.	Komenda Powiatowa Policji w Opatowie	W wyniku kontroli oceniono pozytywnie bieżącą, rzetelną analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie działania Komendy, zwiększenie liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drogach, wykorzystanie SWD do dyslokowania patroli prd, terminowe i rzetelne wprowadzanie danych do SEWiK, prowadzenie działalności profilaktyczno-dydaktycznej wśród dzieci i młodzieży. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niepełnym stanie wyszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego policjantów Zespołu Ruchu Drogowego, niezgodnym z przyjętym normatywem stanie wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej, naruszaniu przez policjantów ZRD pełniących służbę patrolową przepisów ruchu drogowego i zasad kontroli ruchu drogowego, opóźnionej reakcji kierownictwa Komendy na zgłaszane przez policjantów spostrzeżenia i wnioski w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	NIK oceniła pozytywnie uzyskanie poprawy bezpieczeństwa na drogach województwa podkarpackiego, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego, realizację priorytetów KGP. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewystarczającego stanu wyszkolenia funkcjonariuszy prd, braku pełnego wyposażenia w sprzęt transportowy, sprzęt techniki policyjnej i umundurowanie, a także znaczną liczbę niesprawnych pojazdów transportowych i sprzętu techniki policyjnej.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Komenda Miejska Policji w Rzeszowie	Pozytywnie oceniono realizację przez Policję zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, w tym wykonywanie kontroli drogowej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewystarczającego przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy prd, niepełnego wyposażenia w sprzęt biurowy, informatyczny, specjalistyczny sprzęt policyjny, komputery oraz w umundurowanie.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.	Komenda Powiatowa Policji w Lesku	NIK oceniła pozytywnie kierowanie wszystkich funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego do służby „na drodze", terminowe i poprawne prowadzenie dokumentacji dotyczącej stanu bezpieczeństwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewystarczającego przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy prd, niepełnego wyposażenia w sprzęt policyjny oraz w umundurowanie.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.	Komenda Miejska Policji w Przemyślu	W wyniku kontroli stwierdzono i oceniono pozytywnie stan liczebny oraz strukturę prd, organizację i realizację służby na drogach, wykorzystanie systemu SWD w działaniach policjantów prd, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego, realizację priorytetów KGP i Komendanta Wojewódzkiego Policji, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku specjalistycznego wyszkolenia części policjantów prd, niepełnego wyposażenia w sprzęt i umundurowania, nieprawidłowego sporządzania kart zdarzenia drogowego oraz nieterminowego rejestrowania danych z kart w systemie SEWIK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.	Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	Stwierdzono prawidłową organizację i realizację zadań na drogach, nadzór i wykorzystywanie systemów wspierających policjantów, realizację priorytetów KGP oraz podejmowane przedsięwzięcia na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania unormowań KGP dotyczących sporządzania normatywów wyposażenia jednostek Policji w pojazdy, sprzęt i przedmioty zaopatrzenia; niewyposażenia części policjantów ruchu drogowego w należne im wyposażenie mundurowe, niezapewnienia wyposażenia pojazdów służbowych ruchu drogowego w sprzęt specjalistyczny.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.	Komenda Powiatowa Policji w Białogardzie	Pozytywnie oceniono organizację i realizację służby na drogach, efektywne wykorzystanie systemów wspierających policjantów prd, wykonanie priorytetów KGP i KWP, realizację przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewystarczającego przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy prd, nierejestrowania przez policjantów wykorzystujących wideorejestrator całego przebiegu służby, braku unormowania stanu wyposażenia pojazdów oraz policjantów w sprzęt i przedmioty zaopatrzenia mundurowego.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Jednostka	Zasadnicze ustalenia kontroli	Ocena
27.	Komenda Powiatowa Policji w Kołobrzegu	NIK oceniła pozytywnie organizację i realizację służby na drogach, stan organizacyjno-kadrowy Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego, efektywne wykorzystanie SEWiK, wykonanie priorytetów KGP i KWP, realizację przez policjantów zadań prewencyjnych w ruchu drogowym, sporządzanie okresowych analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz efektywne wykorzystywanie wynikających z nich wniosków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia pełnego specjalistycznego przeszkolenia policjantów WPiRD, nieadekwatnego do obowiązujących norm wyposażenia WPiRD w pojazdy oraz sprzęt techniki policyjnej, przypadków nieterminowego wprowadzenia danych do systemu SEWiK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.	Komenda Miejska Policji w Koszalinie	Pozytywnie oceniono organizację i realizację służby na drogach, stan organizacyjno-kadrowy Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego, efektywne wykorzystanie SWD oraz SEWiK, wykonanie priorytetów KGP i KWP, sporządzanie okresowych analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz efektywne wykorzystywanie wynikających z nich wniosków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezapewnienia specjalistycznego przeszkolenia pełnej liczby policjantów WPiRD, nieadekwatnego do obowiązujących norm wyposażenia WPiRD w pojazdy oraz sprzęt techniki policyjnej, przypadków nieterminowego wprowadzenia danych do systemu SEWiK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
29.	Komenda Wojewódzka Policji z siedzibą w Radomiu	NIK oceniła pozytywnie analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przygotowanie kadrowe Wydziału Ruchu Drogowego, wykorzystanie SWD do wspierania działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków niezapewnienia ciągłości legalizacji dla urządzeń pomiarowych, niezgodnego z przyjętymi normatywami stanu wyposażenia prd garnizonu mazowieckiego Policji w sprzęt transportowy, techniki policyjnej i umundurowania.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
30.	Komenda Powiatowa Policji w Kozienicach	NIK oceniła pozytywnie bieżące analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i wykorzystywanie tych analiz do dyslokacji służby na drogach, bieżącą weryfikację efektywności służby, wykorzystanie SWD do wspierania działań prd, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niskiego stanu wyszkolenia specjalistycznego policjantów prd w zakresie ruchu drogowego; niskiego, niezgodnego z przyjętymi normatywami stanu wyposażenia WRD w pojazdy, niezgodnego z wymogami rejestrowania przebiegu służby przez patrole wyposażone w wideorejestratory, nierzetelnego dokumentowania zdarzeń drogowych w kartach zdarzeń i nieterminowego wprowadzania danych z kart do SEWIK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
31.	Komenda Powiatowa Policji w Lipsku	NIK oceniła pozytywnie analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiące podstawę dyslokacji służby na drogach, kierowanie do zarządców dróg wniosków dotyczących napraw i modernizacji dróg, wykorzystanie SWD do wspierania działań prd, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezgodnego z przyjętymi normatywami stanu wyposażenia prd w sprzęt techniki policyjnej, niezgodnego z wymogami rejestrowania przebiegu służby przez patrole wyposażone w wideorejestrator, niesporządzania fotokopii schematów zdarzeń i niewprowadzania skanów tych fotokopii do SEWiK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
32.	Komenda Miejska Policji w Żyrardowie	NIK oceniła pozytywnie bieżące analizowanie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i wykorzystywanie tych analiz do dyslokacji patroli, bieżącą weryfikację efektywności służby, wykorzystanie SWD do wspierania działań prd, współpracę z podmiotami pozapolicyjnymi, w tym w zakresie przeglądów stanu dróg. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego wyszkolenia specjalistycznego policjantów prd, niezgodnego z przyjętymi normatywami stanu wyposażenia prd w pojazdy i sprzęt techniki policyjnej, nierzetelnego sporządzania kart zdarzenia drogowego i wprowadzania danych do SEWiK.	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

5.4. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

5.4.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o Policji, Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji.
Do podstawowych zadań Policji, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji, należy m.in. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym.
Zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu; zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu; wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników tego ruchu; wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu, niż kierujący pojazdami oraz zasady i warunki kontroli ruchu drogowego zostały uregulowane ustawą – Prawo o ruchu drogowym.
Na podstawie art. 10 ust. 12 tej ustawy, Minister Infrastruktury, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, określił w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Stosownie do przepisu art. 129 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, do zadań Policji należy czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie. Policjant, w związku z wykonywaniem ww. czynności, na mocy art. 129 ust. 2 tej ustawy jest uprawniony m.in. do:

- legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu (art. 129 ust. 2 pkt 1);
- sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem (pkt 2);
- żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub przez inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 3);
- sprawdzania stanu technicznego, wyposażenia, ładunku, wymiarów, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze (pkt 4);
- sprawdzania zapisów urządzenia rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy i czas postoju, obowiązkowe przerwy i czas odpoczynku (pkt 5);
- zatrzymania, w przypadkach przewidzianych w ustawie, dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdem lub jego używania oraz karty kierowcy (pkt 6);
- wydawania poleceń osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu, albo osobie odpowiedzialnej za utrzymanie drogi (pkt 7 lit. a) oraz kontrolowanemu uczestnikowi ruchu, co do sposobu jego zachowania (pkt 7 lit. b);
- uniemożliwienia kierowania pojazdem osobie znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 8 lit. a);
- uniemożliwienia korzystania z pojazdu, którego stan techniczny, ładunek, masa lub nacisk osi zagrażają bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu, powodują uszkodzenie drogi albo naruszają wymagania ochrony środowiska (pkt 8 lit. b);

- uniemożliwienia kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą wymaganych dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu (pkt 8 lit. d);
- używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, a w szczególności do badania pojazdu, określania jego masy, nacisku osi lub prędkości, stwierdzania naruszenia wymagań ochrony środowiska oraz do stwierdzania stanu trzeźwości kierującego (pkt 9) i używania urządzeń rejestrujących (pkt 9a);
- usuwania lub przemieszczania pojazdu, w określonych ustawą przypadkach (pkt 10);
- kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych oraz wymagań związanych z tym przewozem (pkt 11);
- używania urządzeń nagłaśniających, sygnalizacyjnych lub świetlnych, służących do wydawania wiążących poleceń uczestnikowi ruchu (pkt 12);
- pilotowania pojazdów (pkt 14).

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 131 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił, w drodze rozporządzenia[80], organizację, szczegółowe warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego m.in. przez Policję, jak również szczegółowe warunki udzielania upoważnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego.

Sposób realizacji zadań na drogach przez policjantów został uregulowany zarządzeniem Nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach. Określa ono metody i formy wykonywania zadań w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach oraz jego kontrolowania, z uwzględnieniem współdziałania z innymi rodzajami służb Policji i podmiotami pozapolicyjnymi. Przepis § 2 ust. 1 tego zarządzenia stanowi, że zadania Policji w zakresie kontroli ruchu drogowego wykonuje policjant pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego, posiadający przeszkolenie w tym zakresie, zwany policjantem ruchu drogowego. Stosownie zaś do postanowień § 4 zarządzenia, zadania wymagające wiedzy specjalistycznej w zakresie: 1) kierowania ruchem drogowym, z wyłączeniem czynności podejmowanych na miejscu zdarzeń drogowych oraz przy zabezpieczeniu imprez na drogach; 2) kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych; 3) wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych; 4) kontroli przewozu towarów niebezpiecznych; 5) kontroli zapisów urządzeń samoczynnie rejestrujących prędkość jazdy, czas jazdy i postoju (tachografów), wykonuje wyłącznie policjant ruchu drogowego, mający odpowiednie przeszkolenie zawodowe, z zastrzeżeniem § 25 ust. 2 stanowiącego, że czynności na miejscu zdarzenia drogowego mogą wykonywać również policjanci grupy dochodzeniowo-śledczej, a w przypadku zdarzenia, w którym nie ma osoby zabitej lub rannej, w uzasadnionych okolicznościach na polecenie dyżurnego jednostki Policji – inni policjanci.

[Wykaz aktów prawnych zawiera zał. 5.8 na str. 103 Informacji]

[80] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132, poz. 841 ze zm.).

5.4.2. Uwarunkowania organizacyjno-kadrowe

Stosownie do przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o Policji, terytorialny zasięg działania komendantów wojewódzkich i powiatowych (miejskich) Policji, odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu Państwa. Z terytorialnego zasięgu działania komendanta wojewódzkiego Policji właściwego dla województwa mazowieckiego[81], na mocy art. 6 ust. 3 ustawy został wyłączony obszar m.st. Warszawy oraz powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego. Na obszarze tym zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji wykonuje Komendant Stołeczny Policji.

Na mocy zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i zakresu działania jednostek Policji, komórkami organizacyjnymi jednostek Policji, właściwymi w zakresie ruchu drogowego, zwanymi dalej „pionem ruchu drogowego" bądź „prd", były / są:

- w Komendzie Głównej Policji – Biuro Ruchu Drogowego (BRD) – w okresie do 16 kwietnia 2013 r., – Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego – w okresie od 17 kwietnia 2013 r.[82];
- w komendzie wojewódzkiej (Komendzie Stołecznej) i powiatowej Policji – wydziały ruchu drogowego;
- specjalistyczne komisariaty Policji autostradowej (w niektórych jednostkach Policji).

Stosowanie do przepisów §§ 8-10 zarządzenia KGP w sprawie organizacji i zakresu działania jednostek Policji, decyzje w sprawie tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek w KGP, w komendzie wojewódzkiej (Komendzie Stołecznej) i komendzie powiatowej (miejskiej) Policji podejmują odpowiednio: Komendant Główny Policji, komendant wojewódzki (Komendant Stołeczny) i komendant powiatowy (miejski) Policji. Decyzje w sprawie tworzenia lub likwidacji komisariatu specjalistycznego Policji, w odniesieniu do zakresu niniejszej kontroli dotyczy to komisariatów policji autostradowej, oraz przekształcania jego struktury organizacyjnej i etatowej podejmuje komendant wojewódzki (Komendant Stołeczny) Policji, w porozumieniu z Komendantem Głównym Policji (§ 9 pkt 2).

Stan kadrowy

Stan etatowy[83] pionu ruchu drogowego w dniu 30 czerwca 2013 r. wynosił 8.299 etatów i w okresie objętym kontrolą zwiększył się o 288 stanowiska (3,5%). Stan etatowy prd, na koniec czerwca 2013 r., stanowił 8,5% liczby etatów policyjnych w jednostkach terenowych Policji (bez szkół Policji). Służbę w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego pełniło 7.556 policjantów i stan ten w okresie objętym kontrolą zwiększył się o 99 osób (1,3%). Wg stanu na 30 czerwca 2013 r. liczba nieobsadzonych stanowisk (wakatów) wynosiła 743 (9% stanu etatowego).

Służbę w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego, na stanowiskach związanych z wykonywaniem zadań na drogach, w dniu 30 czerwca 2013 r. pełniło 6.103 policjantów, tj. 73,5% stanu etatowego i 80,8% liczby faktycznie zatrudnionych policjantów. Liczba policjantów pełniących codziennie służbę na drodze wynosiła w dniu 30 czerwca 2013 r. 3.570 i zwiększyła się w okresie objętym kontrolą o 290 (8,8%). W prd zatrudnionych było ponadto 677 pracowników cywilnych[84].

---

81 Mazowiecki Komendant Wojewódzki Policji z siedzibą w Radomiu.

82 Odpowiednio: § 20 zarządzenia Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.) oraz § 6 ust. 1 pkt 5 i § 19 zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).

83 Źródło: KGP. Meldunki o stanie kadr Policji.

84 Stan na 30 czerwca 2013 r.

Stan etatowy prd w poszczególnych garnizonach był bardzo zróżnicowany. Policjanci ruchu drogowego stanowili od 6,6% (KSP) do 10% (KWP w Gorzowie Wlkp.) stanu etatowego garnizonu[85]. W okresie objętym kontrolą stan etatowy ulegał w poszczególnych garnizonach istotnych zmianom: od zmniejszenia o 2,6% (garnizon świętokrzyski) do zwiększenia o 32,4% (garnizon opolski).

Bardzo zróżnicowana była obsada stanowisk policjantów prd: od 85,1% (garnizon wielkopolski) do 97,8% (garnizon podkarpacki). W okresie objętym kontrolą obsada stanowisk policyjnych prd ulegała również zmianom: od zmniejszenia o 11,4% (garnizon pomorski) do zwiększenia o 40,1% (garnizon opolski). Liczba policjantów pełniących służbę na drodze[86] zmniejszyła się o 8,6% w garnizonie warmińsko-mazurskim, a zwiększyła o 25% w garnizonie świętokrzyskim.

Uwarunkowania służby policjantów ruchu drogowego (potencjalne obciążenie zadaniami) zwymiarowano poprzez odniesienie dla poszczególnych garnizonów, liczby ich mieszkańców[87], długości sieci utwardzonych dróg publicznych, liczby zarejestrowanych pojazdów samochodowych[88] i liczby wypadków drogowych w I połowie 2013 r.[89] do stanu etatowego, stanu zatrudnienia i liczby policjantów pełniących służbę na drodze.

I tak, w I połowie 2013 r. na 1 policjanta zatrudnionego w pionie ruchu drogowego przypadało średnio:

- 5.098 mieszkańców Polski (od 3.997 mieszkańców w garnizonie lubuskim do 5.898 – w wielkopolskim);
- 545,6 km dróg publicznych (od 216,7 km w garnizonie stołecznym do 1.003,3 km – w podlaskim);
- 2.944 zarejestrowanych pojazdów (od 2.131 w woj. mazowieckim (bez KSP) do 3.832 w woj. wielkopolskim);
- 50 zdarzeń drogowych rocznie (od 39 w woj. opolskim do 67 w woj. kujawsko-pomorskim).

W przypadku policjantów pełniących służbę na drogach, na 1 policjanta przypadało średnio:

- 10.789 mieszkańców Polski (od 8.449 mieszkańców w garnizonie stołecznym do 13.469 w woj. opolskim);
- 1.154,8 km dróg publicznych (od 506,1 km w garnizonie stołecznym do 2.080 km w woj. podlaskim);
- 6.230 zarejestrowanych pojazdów (od 3.945 w woj. mazowieckim (bez KSP) do 8.742 w garnizonie stołecznym);
- 106 zdarzeń drogowych rocznie (od 78 w woj. mazowieckim do 130 w woj. warmińsko-mazurskim).

Z punktu widzenia przyjętych założeń, obciążenie policjantów prd potencjalnymi zadaniami było najmniejsze w garnizonach lubuskim i śląskim, a największe – w garnizonach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim.

85 Stan na dzień 31.12.2012 r.

86 Źródło: KGP. Średnia liczba policjantów pełniących służbę na drodze dziennie w I półroczu 2013 r., obliczona wg metodyki przyjętej dla rozliczania priorytetów Komendanta Głównego Policji.

87 Źródło: GUS. Rocznik demograficzny 2013. Warszawa, październik 2013. Ludność wg stanu na dzień 31.12.2012 r. – Str. 32. Tab. I. i str. 40 tab. III.

88 Źródło: GUS. Rocznik statystyczny województw. Warszawa 2012. Tab. 2 (225) Drogi publiczne o twardej nawierzchni wg stanu na dzień 31.12.2011 r. (str. 566), Tab. 6(229) Pojazdy samochodowe zarejestrowane w 2011 r., wg stanu na dzień 31.12.2011 r. (str. 570).

89 Źródło: BPiRD KGP. Liczba wypadków drogowych zarejestrowana w systemie SEWiK.

Jednostki szkoleniowe

Jednostkami szkoleniowymi Policji właściwymi w sprawach ruchu drogowego są Wyższa Szkoła Policji (WSPol) w Szczytnie i Centrum Szkolenia Policji (CSP) w Legionowie.

WSPol w Szczytnie jest publiczną szkołą wyższą – uczelnią służb państwowych w rozumieniu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym[90], nadzorowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych oraz jednostką organizacyjną Policji, w rozumieniu ustawy o Policji. Do zadań uczelni należy m.in. prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych (§ 8 ust. 1 pkt 3 Statutu WSPol).

CSP jako jedyne w kraju kształci policjantów ruchu drogowego. Oprócz realizacji szkoleń, Centrum (Zakład Ruchu Drogowego) prowadzi działalność na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Do jego zadań, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, należy również prowadzenie prac badawczo-rozwojowych.

5.4.3. Uwarunkowania ekonomiczne

Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa (art. 13 ust. 1 ustawy o Policji). Minister Spraw Wewnętrznych, dysponent części budżetu państwa 42 – Sprawy wewnętrzne, decyzją nr 22 z 29 grudnia 2011 r.[91], ustanowił dysponentami środków budżetu państwa drugiego stopnia, bezpośrednio podległymi dysponentowi części, m.in.: Komendanta Głównego Policji (§ 1 pkt 1a decyzji). Tą samą decyzją, dysponentami środków budżetu państwa III stopnia, podległymi Komendantowi Głównemu Policji ustanowieni zostali: 16 komendantów wojewódzkich Policji i Komendant Stołeczny Policji oraz 4 komendantów szkół Policji w Katowicach, Pile i Słupsku oraz Centrum Szkolenia Policji w Legionowe.

Na przestrzeni ostatnich 4 lat budżet Policji kształtował się w następujący sposób:

Budżet Policji w latach 2010–2013 (podstawowe rozdziały budżetowe)

Lp.	Wyszczególnienie*		2010**	2011**		2012**		2013**	
			tys. zł		zmiana 5 : 4	tys. zł	zmiana 7 : 5	tys. zł	zmiana 9 : 7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Komenda Główna Policji	r. 75402	452 554	452 060	- 0,1%	438 873	- 2,9%	457 862	+ 4,3%
2.	Jednostki terenowe Policji	r. 75403	497 576	509 574	+ 2,4%	446 663	-12,3%	370 837	-17,0%
3.	Komendy wojewódzkie Policji	r. 75404	1 943 909	1 896 667	- 2,4%	1 930 404	+ 1,8%	1 983 175	+ 2,7%
4.	Komendy powiatowe Policji	r. 75405	5 132 553	5 346 214	+ 4,2%	5 530 104	+ 3,4%	5 872 476	+ 6,2%
5.	**Policja – łącznie**		**8 026 592**	**8 204 515**	**+ 2,2%**	**8 346 044**	**+ 1,7%**	**8 684 350**	**+ 4.1%**

Uwagi:

* *W zestawieniu uwzględniono 4 podstawowe rozdziały struktury wydatków Policji.*

** *Dane własne NIK pozyskane w ramach kontroli wykonania przez Komendanta Głównego Policji budżetu państwa w latach 2010–2013.*

90 Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

91 Decyzja Nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 2 ze zm.).

5.4.4. Rządowe programy poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym

W związku z przedmiotem niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli poddała analizie działania administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Istotny wkład do tych działań wnosiła również Policja.

Zintegrowany Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT (1996)

Działania administracji rządowej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd) rozpoczęły się w 1993 roku. W wyniku zaleceń zawartych w raporcie Banku Światowego rozpoczęto reorganizację struktur administracyjnych i społecznych działających w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w naszym kraju. Na szczeblu centralnym utworzono Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD), w skład której weszli przedstawiciele ministerstw i instytucji centralnych, organizacji społecznych, zaproszeni eksperci. Na poziomie regionalnym powołano wojewódzkie rady brd. W 1996 roku KRBRD przyjęła, zamówiony w Komitecie Badań Naukowych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, projekt „Zintegrowanego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT". We wrześniu tego samego roku Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program zdrowia 1996–2005, opracowany przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Program GAMBIT wszedł w jego skład jako cel operacyjny nr 10 „Zmniejszenie liczby i skutków wypadków, szczególnie drogowych".

Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce – GAMBIT 2000

Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce – GAMBIT 2000[92] przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 8 maja 2001 r.

Autorzy Programu GAMBIT 2000 przedstawili diagnozę niepowodzeń poprzednich rozwiązań oraz analizę ówczesnego stanu brd w krajach UE. Wynikało z niej, że działania prewencyjne powinny prowadzić do zmniejszenia wystawienia człowieka na ryzyko, zmniejszenia prawdopodobieństwa kolizji, a gdy już do niej dojdzie, do zmniejszenia skutków kolizji. Celem Programu GAMBIT 2000 było ukierunkowanie działań na rzecz poprawy brd w taki sposób, aby osiągnąć znaczące efekty przede wszystkim w obszarach, które zostały zdefiniowane jako problemy najwyższej rangi.

Krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005–2008–2013 — GAMBIT 2005–2013

Krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005–2008–2013 — GAMBIT 2005 przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 19 kwietnia 2005 r. We wstępie do Programu stwierdzono m.in., że stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce i nowe wyzwania wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej[93] wymusiły konieczność weryfikacji Programu Gambit 2000 i opracowanie nowego, pod nazwą GAMBIT 2005. Program jest spójny w zakresie założeń, celów i okresów wdrażania z treściami zawartymi w Narodowym Planie Rozwoju (NPR) na lata 2007–2013, w Polityce Transportowej Państwa na lata 2005–2025. W programie sformułowano bardzo szczegółowe zadania dla większości podmiotów uczestniczących w organizacji i nadzorze ruchu drogowego.

---

92 Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce GAMBIT 2000, opracowany został w 2000 r. na zamówienie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej – Przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, przez połączone zespoły autorskie Katedry Inżynierii Drogowej Politechniki Gdańskiej (prof. Ryszard Krystek), Instytutu Transportu Samochodowego w Warszawie (mgr inż. Maria Dąbrowska-Loranc) i Katedry Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu Politechniki Krakowskiej (prof. Marian Tracz).

93 Program GAMBIT 2005 został przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2005, niespełna 12 miesięcy po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Był reakcją na cel postawiony w III Programie Poprawy BRD, który zobowiązał kraje UE do zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 50% w ciągu dekady 2001–2010.

Pod koniec 2012 r. zespół naukowców z Katedry Inżynierii Drogowej Politechniki Gdańskiej przedstawił stan realizacji Programu GAMBIT 2005[94]. Według autorów analizy, po ponad 7 latach realizacji Programu stało się oczywiste, że przyjęte w nim założenie zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 50% nie zostanie zrealizowane. W 2003 roku, spośród 27 państw członkowskich UE, Polska uplasowała się na 4. miejscu pod względem liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych (5.640). Aż 11% osób zabitych na drogach UE w tym roku straciło życie na polskich drogach. W tym niechlubnym rankingu wyprzedzały nas tylko Niemcy, Francja i Włochy. Jak wskazują dane z kolejnych lat, działania brd podjęte w Polsce nie były tak skuteczne, jak w innych państwach, czego skutkiem było uplasowanie się Polski w 2007 roku na czele tej klasyfikacji. W 2011 roku nasz udział w ogólnej liczbie ofiar śmiertelnych wzrósł do 14%, pomimo znacznego spadku liczby tych ofiar (4.189).

Analiza realizacji Programu GAMBIT 2005 wykazała, że wiele działań przewidzianych do realizacji w ramach celów szczegółowych, nie zostało zrealizowanych bądź w ogóle podjętych.

Cel szczegółowy 1. Stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz brd.
Nie podjęto wielu istotnych działań, w tym m.in.:

- nie wskazano lidera realizacji Programu GAMBIT'2005,
- nie usprawniono struktur instytucji zajmujących się bezpieczeństwem ruchu drogowego w kraju, zwłaszcza Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego,
- nie podjęto inicjatywy powoływania działających lokalnie instytucji wykonawczych (inspektorzy, oficerowie, liderzy), co sprawdza się w innych krajach UE,
- nie wprowadzono systemu finansowania działań brd.

Cel szczegółowy 2. Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu.
Do najważniejszych z działań na rzecz wypełnienia tego celu, które przerwano, niewłaściwie przeprowadzono lub w ogóle nie rozpoczęto należą:

- zaprzestanie prowadzenia badań zachowań kierujących i pasażerów pojazdów,
- brak szkoleń z zakresu brd dla wybranych grup celowych: kadr brd, instruktorów nauki jazdy i egzaminatorów, prokuratorów i sędziów orzekających w sprawach wypadków drogowych.

Cel szczegółowy 3. Ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów.
Nie zrealizowano m.in.:

- nowelizacji aktów prawnych wzmacniających ochronę pieszych i dzieci,
- systematycznych badań brd i skutków stosowania urządzeń podnoszących bezpieczeństwo pieszych, rowerzystów i dzieci.

Cel szczegółowy 4. Budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej.
Nie udało się przeprowadzić takich działań jak:

- weryfikacja warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tak, aby zapewnić maksymalne bezpieczeństwo różnym uczestnikom ruchu,
- prowadzenie regularnych badań dla podniesienia jakości narzędzi projektowych.

[94] Ocena realizacji Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005. Dr hab. inż. Kazimierz Jamroz, dr inż. Lech Michalski i mgr inż. Dorota Gajda. „brd – bezpieczeństwo ruchu drogowego" – kwartalnik motoryzacyjny Instytutu Transportu Samochodowego. Warszawa, Nr 4/2012 (grudzień 2012).

Cel szczegółowy 5. Zmniejszenie ciężkości wypadków.
W realizacji tego celu zabrakło takich działań jak:

- tworzenie bezpiecznego otoczenia dróg (strefy bezpieczeństwa) na wszystkich drogach,
- kompleksowe wdrożenie numeru ratunkowego 112,
- budowa nowych Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych (SOR), które obecnie są likwidowane ze względów oszczędnościowych, utworzenie systemu pomocy ofiarom wypadków drogowych i ich rodzinom.

Narodowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (2013)

W dniu 9 stycznia 2013 r., na konferencji prasowej, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Minister Spraw Wewnętrznych zaprezentowali Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 (NPBRD). W dokumencie stwierdzono, że w ramach Programu GAMBIT 2005 podjęto tylko 84 ze 144 zadań (58%) przewidzianych do realizacji. Jednocześnie w wielu przypadkach decyzje polityczne i administracyjne były niezgodne z programem GAMBIT 2005.

W czerwcu 2013 r., w dokumencie „Narodowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020", opatrzonym adnotacją „Dokument przyjęty przez KRBRD uchwałą nr 5/2013 z dnia 20.06.2013 r.", przedstawiono diagnozę problemu bezpieczeństwa na polskich drogach.
Na 100 wypadków występuje na naszych drogach około: 11 zabitych, 31 ciężko rannych oraz 93 średnio i lekko rannych.
Od roku 2007 Polska jest niechlubnym liderem wśród krajów Unii Europejskiej jeśli chodzi o liczbę zabitych w wypadkach drogowych. Udział Polski w łącznej liczbie zabitych wynosi aż 14% mimo, że liczba ludności stanowi tylko ok. 8% ludności całej Unii Europejskiej.
Ryzyko utraty życia na polskich drogach jest dwukrotnie większe, niż średnia europejska w tym względzie, a ponad trzykrotnie większe, niż u liderów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, czyli w Wielkiej Brytanii, Holandii czy Szwecji. Najczęściej używanym do porównań międzynarodowych wskaźnikiem jest wskaźnik śmiertelności, oznaczający liczbę zabitych rocznie na 1 mln mieszkańców, który w Polsce wynosił 110 zabitych. Zatem w roku 2011 Polska była liderem wśród wszystkich krajów UE, także w tej klasyfikacji.

Przeprowadzone analizy pozwoliły na zidentyfikowanie głównych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce:

1) ochrona pieszych uczestników ruchu drogowego,
2) kształtowanie jazdy z bezpieczną prędkością,
3) kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego,
4) dostosowanie infrastruktury drogowej do podstawowych standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego,
5) promowanie i eksploatacja bezpiecznych pojazdów,
6) rozwój systemu ratownictwa na drogach,
7) rozwój systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, jako bazy do skutecznego rozwiązania zidentyfikowanych powyżej problemów.

5.5. Stan kadrowy, wyszkolenie i wyposażenie Policji

5.5.1. Stan etatowy i zatrudnienie policjantów ruchu drogowego w latach 2010–2013 (30 czerwca)

Lp.	Województwo	Stan etatowy prd						Stan zatrudnienia						Liczba policjantów faktycznie pełniących służbę na drodze					
		2010	2011	2012	2013 (30 czerwca)	zmiana 2013/2010	zmiana w okresie objętym kontrolą	2010	2011	2012	2013 (30 czerwca)	zmiana 2013/2010	zmiana w okresie objętym kontrolą	2010	2011	2012	2013 (30 czerwca)	zmiana 2013/2010	zmiana w okresie objętym kontrolą
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1.	KGP	21	21	28	23	9.5%	9.5%	21	21	28	23	9.5%	9.5%						
2.	Dolnośląskie	544	606	613	622	14.3%	2.6%	532	550	555	569	7.0%	3.5%	220	254	255	276	25.3%	8.8%
3.	Kujawsko-Pomorskie	380	402	405	406	6.8%	1.0%	364	372	373	373	2.5%	0.3%	174	189	205	216	24.0%	14.5%
4.	Lubelskie	410	389	393	432	5.4%	11.1%	406	392	384	401	-1.2%	2.3%	181	190	192	208	14.7%	9.3%
5.	Lubuskie	227	245	252	272	19.8%	11.0%	217	239	232	256	18.0%	7.1%	94	113	115	112	19.1%	-1.2%
6.	Łódzkie	603	600	653	588	-2.5%	-2.0%	572	569	599	528	-7.7%	-7.2%	234	240	238	234	-0.1%	-2.6%
7.	Małopolskie	647	639	637	681	5.3%	6.6%	631	626	599	585	-7.3%	-6.5%	235	229	242	269	14.2%	17.3%
8.	Mazowieckie	471	549	546	546	15.9%	-0.5%	469	494	509	522	11.3%	5.7%	252	263	267	282	12.1%	7.2%
9.	KSP Warszawa	632	657	657	657	4.0%	0.0%	614	645	626	626	2.0%	-2.9%	210	228	231	268	27.4%	17.8%
10.	Opolskie	169	179	179	237	40.2%	32.4%	161	157	161	220	36.6%	40.1%	71	69	70	75	6.0%	8.5%
11.	Podkarpackie	335	377	403	418	24.8%	10.9%	329	329	376	409	24.3%	24.3%	138	159	183	194	40.8%	21.8%
12.	Podlaskie	263	256	259	264	0.4%	3.1%	263	265	253	255	-3.0%	-3.8%	115	121	122	123	6.8%	1.3%
13.	Pomorskie	440	453	448	448	1.8%	-1.1%	425	446	395	395	-7.1%	-11.4%	178	186	180	188	5.5%	1.1%
14.	Śląskie	905	1009	1047	1050	16.0%	4.1%	886	893	894	943	6.4%	5.6%	348	358	394	418	20.1%	16.7%
15.	Świętokrzyskie	260	303	293	295	13.5%	-2.6%	243	246	277	256	5.3%	4.1%	89	97	114	121	35.5%	25.0%
16.	Warmińsko-Mazurskie	277	292	275	288	4.0%	-1.4%	272	282	266	270	-0.7%	-4.3%	136	140	131	128	-5.9%	-8.6%
17.	Wielkopolskie	633	685	690	690	9.0%	0.7%	622	606	587	587	-5.6%	-3.1%	285	296	292	311	9.1%	5.2%
18.	Zachodniopomorskie	350	349	361	382	9.1%	9.5%	317	325	309	338	6.6%	4.0%	157	147	147	147	-6.4%	-0.3%
		7 567	**8 011**	**8 139**	**8 299**	**9.7%**	**3.6%**	**7 344**	**7 457**	**7 423**	**7 556**	**2.9%**	**1.3%**	**3 119**	**3 280**	**3 378**	**3 570**	**14.5%**	**8.8%**

Uwaga: *czcionką koloru czerwonego w żółtym polu zapisano wartości ujemne (obniżenie stanu kadr), zaś czcionką koloru zielonego w zielonym polu – wartości powyżej zera (wzrosty stanu kadr).*

Dane źródłowe:

1) BKiS KGP. Meldunek o stanie kadr Policji. Stan na dzień 01.06.2006 r. Nie ewidencjonowano liczby policjantów kierowanych do służby na drodze.
2) BKiS KGP. Meldunek o stanie kadr Policji. Stan na dzień 01.04.2007 r.
3) BKiS KGP. Meldunek o stanie kadr Policji. Stan na dzień 01.01.2012 r. (rok 2011).
4) BKiS KGP. Meldunek o stanie kadr Policji. Stan na dzień 31.12.2012 r.
5) Informacja Naczelnika WRD BPiRD KGP. Stan na dzień 30.06.2013 r.
6) WRD BPiRD KGP. Średnia liczba policjantów pełniących dziennie służbę na drodze w I półroczu 2013 r., obliczona wg metodyki przyjętej dla rozliczania priorytetów Komendanta Głównego Policji.

5.5.2. Uwarunkowania wykonywania zadań przez policjantów ruchu drogowego w okresie objętym kontrolą

Lp.	Województwo	Ludność[1]	Drogi publiczne[2]	Pojazdy samochodowe[3]	Liczba zdarzeń drogowych w roku[4]	Stan etatowy garnizonu[5]	w relacji do stanu etatowego prd					w relacji do stanu zatrudnienia prd					w relacji do policjantów faktycznie kierowanych do służby na drodze[6]				
							stan etatowy[5]	[tys. osób na 1 policjanta]	[km dróg na 1 policjanta]	[tys. pojazdów na 1 policjanta]	[liczba zdarzeń na 1 policjanta]	stan zatrudnienia[5]	[tys. osób na 1 policjanta]	[km dróg na 1 policjanta]	[tys. pojazdów na 1 policjanta]	[liczba zdarzeń na 1 policjanta]	policjanci w służbie na drodze[5]	[tys. osób na 1 policjanta]	[Km dróg na 1 policjanta	[tys. pojazdów na 1 policjanta]	[liczba zdarzeń na 1 policjanta]
		[tys. osób]	[km]	[tys. szt.]	[1]																
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1.	KGP						23					23					0				
2.	Dolnośląskie	2 914.4	23 686	1 666.3	31 677	**7 796**	622	4.685	38.08	2.68	50.93	569	5.122	41.63	2.93	55.67	276	10.559	85.8	6.0	114.8
3.	Kujawsko-Pomorskie	2 096.4	26 528	1 189.9	24 975	**5 036**	406	**5.164**	65.34	2.93	**61.51**	373	5.620	71.12	3.19	**66.96**	216	9.706	122.8	5.5	115.6
4.	Lubelskie	2 165.7	34 599	1 169.3	19 483	**4 937**	432	5.013	80.09	2.71	45.10	401	5.401	86.28	2.92	48.59	208	10.412	166.3	5.6	93.7
5.	Lubuskie	1 023.3	13 620	608.2	10 305	**2 716**	272	**3.762**	50.07	2.24	37.89	256	**3.997**	53.20	2.38	40.25	112	9.137	121.6	5.4	92.0
6.	Łódzkie	2 524.7	26 295	1 487.1	26 681	**6 385**	588	4.294	44.72	2.53	45.38	528	4.782	49.80	2.82	50.53	234	10.789	112.4	6.4	114.0
7.	Małopolskie	3 354.1	30 274	1 845.2	29 752	**7 787**	681	4.925	44.46	2.71	43.69	585	5.733	51.75	3.15	50.86	269	12.469	112.5	6.9	110.6
8.	Mazowieckie (bez KSP)	2 382.5	39 614	1 112.6	22 099	**5 502**	546	4.364	72.55	**2.04**	40.47	522	4.564	75.89	**2.13**	42.34	282	**8.449**	140.5	**3.9**	**78.4**
9.	KSP	2 903.1	13 564	2 342.9	30 609	**9 913**	657	4.419	**20.64**	**3.57**	46.59	626	4.638	**21.67**	3.74	48.90	268	10.833	**50.6**	**8.7**	114.2
10.	Razem	**5 301.8**	**53 177**	**3 401.0**	**52 708**	**15 415**	**1 203**	4.407	44.20	2.83	43.81	**1 148**	4.618	46.32	2.96	45.91	**550**	9.640	96.7	6.2	95.8
11.	Opolskie	1 010.2	11 338	611.4	8 622	**2 462**	237	4.262	47.84	2.58	**36.38**	220	4.592	51.54	2.78	**39.19**	75	**13.469**	151.2	8.2	115.0
12.	Podkarpackie	2 130.0	18 924	1 112.9	17 137	**4 486**	418	5.096	45.27	2.66	41.00	409	5.208	46.27	2.72	41.90	194	10.979	97.5	5.7	88.3
13.	Podlaskie	1 198.7	25 584	602.3	12 872	**2 961**	264	4.540	**96.91**	2.28	48.76	255	4.701	**100.33**	2.36	50.48	123	9.745	**208.0**	4.9	104.7
14.	Pomorskie	2 290.1	22 524	1 300.6	20 259	**6 019**	448	5.112	50.28	2.90	45.22	395	5.798	57.02	3.29	51.29	188	12.181	119.8	6.9	107.8
15.	Śląskie	4 615.9	26 453	2 548.3	45 859	**12 421**	1 050	4.396	25.19	2.43	43.68	943	4.895	28.05	2.70	48.63	418	11.043	63.3	6.1	109.7
16.	Świętokrzyskie	1 274.0	17 105	716.8	12 377	**3 061**	295	4.319	57.98	2.43	41.96	256	4.977	66.82	2.80	48.35	121	10.529	141.4	5.9	102.3
17.	Warmińsko-Mazurskie	1 450.7	23 082	748.4	16 600	**3 602**	288	5.037	80.14	2.60	57.64	270	5.373	85.49	2.77	61.48	128	11.334	180.3	5.8	**129.7**
18.	Wielkopolskie	3 462.2	39 995	2 249.6	32 253	**8 306**	690	5.018	57.96	3.26	46.74	587	**5.898**	68.13	**3.83**	54.95	311	11.132	128.6	7.2	103.7
19.	Zachodniopomorskie	1 721.4	19 080	929.9	15 161	**4 644**	382	4.506	49.95	2.43	39.69	338	5.093	56.45	2.75	44.86	147	11.710	129.8	6.3	103.1
	Ogółem	**38 517.1**	**412 264**	**22 241.6**	**376 721**	**98 034**	**8 299**	**4.641**	**49.68**	**2.68**	**45.39**	**7 556**	**5.098**	**54.56**	**2.94**	**49.86**	**3 570**	**10.789**	**115.5**	**6.2**	**105.5**

Uwaga: *czcionką koloru czerwonego w żółtym polu zapisano wartości poniżej średniej krajowej, zaś czcionką koloru zielonego w zielonym polu - wartości powyżej średniej krajowej.*

Dane źródłowe:

1) GUS. Rocznik demograficzny 2013. Warszawa, październik 2013. Ludność wg stanu na dzień 31.12.2012 r. - Str. 32.Tab. I. i str. 40 tab. III.

2) GUS. Rocznik statystyczny województw. Warszawa 2011. Str. 125.Tab. 2(240) Drogi publiczne ogółem wg kategorii dróg i województw. Stan na dzień 31.12.2011 r.

3) GUS. Rocznik statystyczny województw. Warszawa 2012. Str. 570.Tab. 6(229) Pojazdy samochodowe zarejestrowane w 2011 r., wg stanu na dzień 31.12.2011 r. Obejmuje samochody osobowe, autobusy, samochody ciężarowe i motocykle.

4) BRD KGP. Łączna wypadków i kolizji drogowych w 2012 r., zarejestrowana w systemie SEWIK.

5) KGP. Meldunek o stanie kadr Policji. Stan na dzień 30.06.2013 r.

6) KGP. Średnia liczba policjantów pełniących służbę na drodze w I półroczu 2013 r., obliczona wg metodyki przyjętej dla rozliczania priorytetów Komendanta Głównego Policji.

5.5.3. Stan wyszkolenia policjantów ruchu drogowego w latach 2012–2013 (30 czerwca)

Lp.	Wyszczególnienie	Szkolenia - kursy specjalistyczne w zakresie:							
		ruchu drogowego (RD)	czynności na miejscu zdarzenia drogowego[1] (RWD)	wideorejestratorów wykroczeń (VR)	kontroli tachografów (T)	programu „Gambit-2005” [2] (GAMB)	kierowania motocyklem szosowym [3] (TJMS)	doskonalenia techniki jazdy samochodem (TJS)	kwalifikowanej pierwszej pomocy (-)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	**2012**								
2.	Liczba przeszkolonych[4] - stan 01.01.2012 r.	4 155	535	592	877	214	520	642	242
3.	Potrzeby szkoleniowe[5] - stan na 01.01.2012 r.	1 197	434	490	694	69	316	971	645
4.	Zapotrzebowanie na szkolenie[6] na 2012 r.	918	192	343	416	30	245	743	381
5.	Otrzymany z KGP limit na szkolenie na 2012 r.	139	0	27	81	1	55	121	672
	Relacja limitu do zapotrzebowania (5:4)	15%	0%	8%	19%	3%	22%	16%	176%
6.	Liczba skierowanych na szkolenie[7] w 2012 r.	158		31	91	2	58	138	720
7.	Stan przeszkolonych[8] w 2012 r.	180	4	33	97	2	60	137	729
8.	**I połowa 2013**								
9.	Potrzeby szkoleniowe[5] - stan na 01.01.2013 r.	1 387	513	583	730	87	395	1 056	636
10.	Zapotrzebowanie na szkolenie[6] na 2013 r.	1 076	288	440	512	73	285	856	145
11.	Otrzymany z KGP limit na szkolenie na 2013 r.	195	40	82	193	14	48	38	261
	Relacja limitu do zapotrzebowania (11:10)	18%	14%	19%	38%	19%	17%	4%	180%
12.	Liczba skierowanych na szkolenie[7] w I połowie 2013 r.	213	41	93	205		43	47	390
13.	Liczba przeszkolonych[8] w I połowie 2013 r.	168	33	89	199		40	43	368
14.	**Stan przeszkolonych[4] - stan 30.06.2013 r.**	**4 284**	**502**	**638**	**1 114**	**193**	**530**	**1 155**	**1 226**

Uwagi:

1) Kurs specjalistyczny dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego
2) Kurs specjalistyczny dla kierowników komórek prd w zakresie Programu „Gambit 2005”.
3) Kurs specjalistyczny dla policjantów ruchu drogowego w zakresie kierowania motocyklem szosowym.
4) Liczba policjantów, którzy mieli przeszkolenie w danym zakresie - stan na wskazany dzień.
5) Liczba policjantów, którzy w ocenie kierownika komórki prd, powinni być przeszkoleni na wskazanych kursach.
6) Liczba policjantów zawarta w formalnym wniosku jednostki Policji o przeszkolenie policjantów.
7) Liczba policjantów skierowanych na szkolenie przez macierzystą jednostkę Policji.
8) Liczba policjantów, którzy ukończyli szkolenie w danym okresie

5.5.4. Stan wyposażenia policjantów ruchu drogowego w sprzęt transportowy – stan 30 czerwca 2013 r

Lp.	Rodzaj pojazdu	Nawa pojazdu	Normatyw wynikający z zarządzenia Nr 118 KGP	Normatyw przyjęty dla kontrolowanej jednostki	Liczba sprawnych pojazdów	Liczba niesprawnych pojazdów	Ogółem liczba pojazdów	% [8 : 5]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Osobowy	oznakowany A	1 389	1 153	1 143	113	**1 256**	109%
2.		oznakowany B	94	128	149	30	**179**	140%
3.		nieoznakowany A	45	52	73	4	**77**	148%
4.		nieoznakowany B	221	198	176	31	**207**	105%
5.	osobowe		**1 749**	**1 531**	**1 541**	**178**	**1 719**	112%
6.	Furgon	oznakowany	26	17	66	5	**71**	418%
7.		APRD	217	198	125	8	**133**	67%
8.		ETDiE	54	39	26	0	**26**	67%
9.		nieoznakowany	10	6	13	0	**13**	217%
10.		inne	4	6	5	1	**6**	100%
11.	furgony		**311**	**266**	**235**	**14**	**249**	94%
12.	motocykl		677	592	676	30	**706**	119%
13.	inne *)		1	5	7	1	**8**	160%
14	**Razem**		**2 738**	**2 394**	**2 459**	**223**	**2 682**	112%

Uwagi:

- *pojazd oznakowany - pojazd posiadający cechy policyjnego oznakowania,*
- *pojazd typu A - o standardowych parametrach technicznych,*
- *pojazd typu B - o podwyższonych parametrach technicznych (np. samochód z wideorejestratorem),*
- *furgon ETDiE - samochód ekipy techniki drogowej i ekologii,*
- *furgon APRD - ambulans pogotowia ruchu drogowego.*

**) Np. furgony edukacyjne, samochody osobowo-terenowe oznakowane i nieoznakowane.*

5.5.5. Stan wyposażenia policjantów ruchu drogowego w wybrany, specjalistyczny sprzęt techniki policyjnej – stan 30 czerwca 2013 r

Lp.	Nazwa sprzętu	jm	Jednostki terenowe Policji					Uwagi
			normatyw przyjęty w jednostkach	Stan faktyczny sprzętu			Stan %	
				sprawny	niesprawny	razem	[7 : 4]	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Tarcza STOP do zatrzymywania pojazdów	szt.	6 214	5 315	40	5 355	86%	Bez KWP w Rzeszowie oraz KWP w Szczecinie
2.	Latarka halogenowa	szt.	6 089	4 808	168	4 976	82%	Bez KWP w Rzeszowie oraz KWP w Szczecinie
3.	Aparat fotograficzny COMPACT	szt.	508	177	21	198	39%	Bez KWP w Rzeszowie oraz KWP w Szczecinie
4.	Aparat fotograficzny cyfrowy	szt.	830	555	24	579	70%	Bez KWP w Rzeszowie oraz KWP w Szczecinie
5.	Aparat fotograficzny lustrzanka	szt.	301	165	3	168	56%	Bez KWP w Rzeszowie oraz KWP w Szczecinie
6.	Wideorejestrator wykroczeń RD	szt.	223	254	28	282	126%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
7.	Kolczatka drogowa	szt.	1 219	1 013	13	1 026	84%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
8.	Przyrząd do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu z drukarką	szt.	1 670	1 648	21	1 669	100%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
9.	Wskaźnik spożycia alkoholu	szt.	490	1 069	31	1 100	224%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Olsztynie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
10.	Stacjonarne urządzenie do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu	szt.	167	183	4	187	112%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Olsztynie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
11.	Przenośne urządzenie do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu	szt.	1 561	897	31	928	59%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
12.	Narkotester jednorazowy	szt.	1 490	2 203	8	2 211	148%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Olsztynie KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
13.	Narkotester elektroniczny stacjonarno-przenośny	szt.	25	25	2	27	108%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Olsztynie KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
14.	Radarowy miernik prędkości	szt.	1 491	1 222	66	1 288	86%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
15.	Laserowy miernik prędkości	szt.	184	508	14	522	284%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Olsztynie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
16.	Wózek do mierzenia odległości	szt.	738	936	43	979	133%	Bez: KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
17.	Zestaw znaków do zabezpieczenia miejsca wypadku drogowego „ZAPORA”	szt.	1 264	1 107	62	1 169	92%	Bez: KWP w Gorzowie Wlkp., KWP w Krakowie, KWP w Rzeszowie, KWP w Szczecinie
18.	Radiotelefon przewoźny	szt.	1 640	2 112	122	2 234	136%	Bez: KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Opolu, KWP w Szczecinie
19.	Radiotelefon noszony	szt.	4 774	2 274	123	2 397	50%	Bez: KWP w Krakowie, KWP w Opolu, KWP w Szczecinie
20.	Zestaw podkaskowy motocyklisty	szt.	807	649	83	732	91%	Bez: KWP w Krakowie, KWP w Lublinie, KWP w Szczecinie
21.	Mobilny terminal przewoźny	szt.	1 159	701	147	848	73%	Bez: KWP w Lublinie, KWP w Opolu, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu
22.	Mobilny terminal noszony	szt.	2 189	1 640	305	1 945	89%	Bez: KWP w Lublinie, KWP w Opolu, KWP w Szczecinie, KWP we Wrocławiu

5.6. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym – 2012 – I poł. 2013

5.6.1. Wybrane działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym w 2012 r.

Lp.	Województwo	Liczba policjantów w służbie na drodze 1.07.2012.	Liczba osób wylegitymowanych		Liczba osób pouczonych		Liczba osób ukaranych mandatem		Wnioski o ukaranie		Liczba stwierdzonych wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości		Liczba zatrzymanych praw jazdy		Wykroczenia i przestępstwa osób nietrzeźwych					
															Liczba osób poddanych kontroli		Liczba ujawnionych wykroczeń i przestępstw		Liczba zatrzymanych praw jazdy	
			ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1.	Dolnośląskie	437	505 361	1 156	24 300	56	193 850	444	6 549	15	91 427	209	3 320	8	413 516	946	5 569	13	2 482	6
2.	Kujawsko-Pomorskie	321	442 930	1 380	54 938	171	211 291	658	5 067	16	143 535	447	2 316	7	490 249	1 527	4 157	13	1 506	5
3.	Lubelskie	328	305 194	930	27 953	85	155 850	475	6 183	19	78 749	240	2 795	9	320 730	978	5 504	17	2 299	7
4.	Lubuskie	191	194 616	1 019	13 608	71	87 876	460	2 805	15	46 981	246	2 096	11	277 691	1 454	3 195	17	1 660	9
5.	Łódzkie	391	331 554	848	20 399	52	181 315	464	7 537	19	88 322	226	3 237	8	461 310	1 180	6 196	16	2 569	7
6.	Małopolskie	468	409 979	876	19 566	42	240 094	513	3 806	8	109 795	235	4 063	9	655 926	1 402	6 473	14	3 280	7
7.	Mazowieckie	422	447 178	1 060	38 416	91	244 461	579	275	**1**	144 508	342	3 330	8	425 978	1 009	7 171	17	2 734	6
8.	KSP	409	330 232	**807**	5 138	**13**	163 986	401	6 680	16	70 030	171	2 164	**5**	354 423	867	3 995	**10**	1 800	**4**
9.	Opolskie	129	268 876	**2 084**	38 008	**295**	105 995	**822**	1 566	12	78 507	**609**	1 227	10	214 327	1 661	2 462	19	896	7
10.	Podkarpackie	293	377 894	1 290	26 563	91	121 915	416	4 078	14	63 184	216	2 456	8	235 150	**803**	4 499	15	1 977	7
11.	Podlaskie	201	232 611	1 157	9 383	47	107 996	537	4 089	20	59 757	297	2 342	**12**	326 978	1 627	3 268	16	1 687	8
12.	Pomorskie	343	332 519	969	10 502	31	133 063	**388**	6 935	20	66 143	193	2 856	8	460 858	1 344	5 217	15	2 331	7
13.	Śląskie	621	533 646	859	22 311	36	246 460	397	2 210	4	93 792	**151**	6 843	11	1 117 228	**1 799**	10 176	16	6 191	**10**
14.	Świętokrzyskie	195	291 617	1 495	19 332	99	107 852	553	5 849	**30**	67 229	345	1 941	10	329 406	1 689	3 708	**19**	1 566	8
15.	Warmińsko-Mazurskie	214	251 199	1 174	20 562	96	91 745	429	3 077	14	53 932	252	1 730	8	306 979	1 434	3 094	14	1 371	6
16.	Wielkopolskie	501	659 230	1 316	9 723	19	351 297	701	4 554	9	183 213	366	4 263	9	556 019	1 110	7 345	15	3 421	7
17.	Zachodniopomorskie	253	263 646	1 042	29 292	116	116 613	461	4 734	19	68 883	272	2 152	9	437 147	1 728	4 293	17	1 548	6
Ogółem		**5 717**	**6 178 282**	**1 081**	**389 994**	**68**	**2 861 659**	**501**	**75 994**	**13**	**1 507 987**	**264**	**49 131**	**9**	**7 383 915**	**1 292**	**86 322**	**15**	**39 318**	**7**

5.6.2. Wybrane działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym w I połowie 2013 r.

Lp.	Województwo	Liczba policjantów w służbie na drodze 1.07.2012.	Liczba osób wylegitymowanych		Liczba osób pouczonych		Liczba osób ukaranych mandatem		Wnioski o ukaranie		Liczba stwierdzonych wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości		Liczba zatrzymanych praw jazdy		Wykroczenia i przestępstwa osób nietrzeźwych					
															Liczba osób poddanych kontroli		Liczba ujawnionych wykroczeń i przestępstw		Liczba zatrzymanych praw jazdy	
			ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta	ogółem	na 1 policjanta
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1.	Dolnośląskie	440	267 278	607	8 490	19	109 780	250	3 876	9	50 513	115	1 533	3	270 364	614	2 387	5	1 179	3
2.	Kujawsko-Pomorskie	327	320 000	979	45 460	139	112 305	343	2 531	8	70 380	215	1 011	3	285 237	872	1 847	6	693	2
3.	Lubelskie	332	154 633	466	12 968	39	81 096	244	3 385	10	39 436	119	1 308	4	169 894	512	2 800	8	1 084	3
4.	Lubuskie	190	98 157	517	8 022	42	40 779	215	1 449	8	19 945	105	942	5	172 673	909	1 456	8	719	4
5.	Łódzkie	404	193 282	478	9 943	25	101 452	251	3 726	9	47 124	117	1 530	4	286 216	708	3 096	8	1 283	3
6.	Małopolskie	475	213 604	450	10 495	22	128 933	271	2 733	6	61 869	130	2 171	5	461 264	971	3 194	7	1 761	4
7.	Mazowieckie	439	227 343	518	22 356	51	121 290	276	3 055	7	69 837	159	1 578	4	270 576	616	3 369	8	1 359	3
8.	KSP	427	178 056	417	3 208	8	92 303	216	3 970	9	32 313	76	1 094	3	179 232	420	1 865	4	777	2
9.	Opolskie	131	140 276	1 071	18 421	141	51 031	390	726	6	38 055	290	536	4	118 807	907	1 098	8	406	3
10.	Podkarpackie	304	187 922	618	10 817	36	60 984	201	1 649	5	30 553	101	1 051	3	133 540	439	1 928	6	840	3
11.	Podlaskie	206	112 391	546	6 478	31	52 186	253	1 572	8	28 495	138	932	5	174 068	845	1 253	6	673	3
12.	Pomorskie	327	167 697	513	5 656	17	65 494	200	3 393	10	31 324	96	1 178	4	257 785	788	1 924	6	924	3
13.	Śląskie	601	275 740	459	14 759	25	135 953	226	2 038	3	52 123	87	3 513	6	666 891	1 110	5 028	8	3 112	5
14.	Świętokrzyskie	211	165 739	785	9 290	44	59 945	284	2 740	13	35 984	171	902	4	211 643	1 003	1 505	7	784	4
15.	Warmińsko-Mazurskie	216	120 930	560	13 736	64	41 056	190	1 807	8	23 000	106	781	4	171 232	793	1 319	6	603	3
16.	Wielkopolskie	495	330 173	667	5 262	11	174 370	352	2 493	5	87 978	178	1 799	4	339 862	687	3 149	6	1 455	3
17.	Zachodniopomorskie	253	135 293	535	15 765	62	56 573	224	2 350	9	32 213	127	947	4	258 322	1 021	1 776	7	676	3
	Ogółem	**5 778**	**3 288 514**	**569**	**221 126**	**38**	**1 485 530**	**257**	**43 493**	**8**	**751 142**	**130**	**22 806**	**4**	**4 427 606**	**766**	**38 994**	**7**	**18 328**	**3**

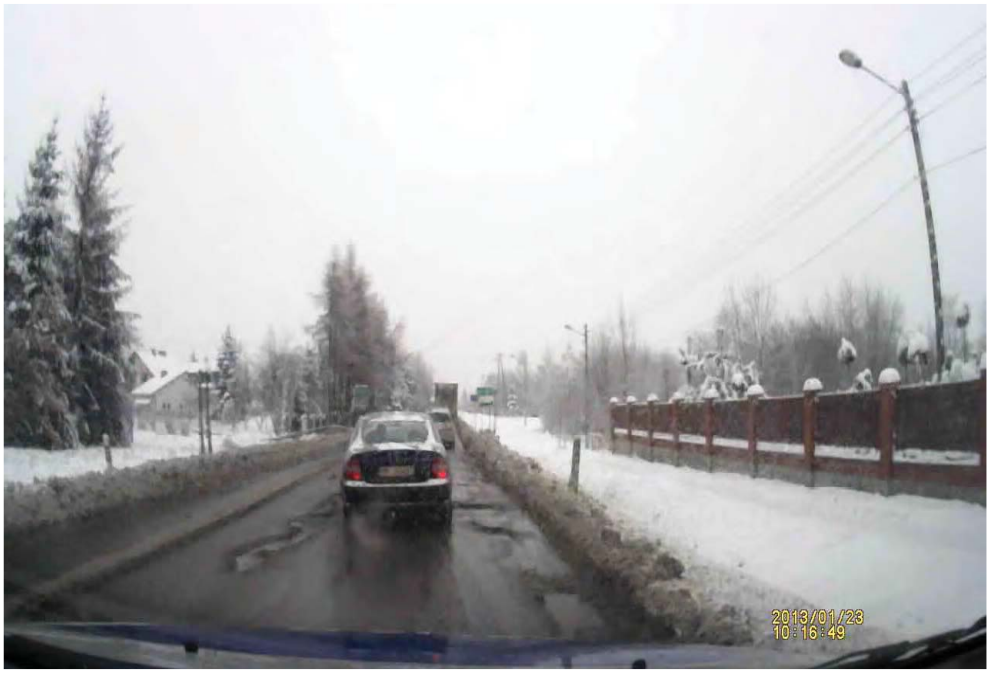
5.7. Dokumentacja fotograficzna nieprawidłowości w służbie patrolowej

(Opis przedstawionych zdarzeń – rozdz. 3.2.2.2 na str. 43 Informacji)
Źródło zdjęć od nr 12 do 31: materiały kontrolne NIK

Zdjęcie nr 12
KMP Tarnów. DK nr 73. Brak właściwej reakcji patrolu Policji na nieoznakowanie miejsca wypadku

Zdjęcie nr 13
KMP Tarnów. DK nr 73. Brak właściwej reakcji patrolu Policji na nieoznakowanie miejsca wypadku

Zdjęcie nr 14
KMP Tarnów. DK nr 73. Brak reakcji patrolu Policji na dziury w jezdni zmuszające kierowców do lawirowania



Zdjęcie nr 15
KWP Kraków. Autostrada A-4. Nieprawidłowe zachowanie policjanta podczas kontroli samochodu. Zachowanie policjanta stwarza zagrożenie dla niego i kierowcy

Zdjęcie 16

KSP. Warszawa – Aleja Prymasa Tysiąclecia, zjazd do ul. Wolskiej. Dozwolona prędkość 60 km/h – przekroczenie o ok. 50 km/h (10 pkt[95])

Zdjęcie nr 17

KSP. Warszawa – Trasa Siekierkowska. Dozwolona prędkość 80 km/h – przekroczenie o ok. 45 km/h (10 pkt)

[95] Stosownie do postanowień załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488) – Wykaz naruszeń przepisów ruchu drogowego i liczba punktów odpowiadająca tym naruszeniom.

Zdjęcie nr 18

KMP Toruń. DK nr 10, m. Brzozówka. Dozwolona prędkość 50 km/h – przekroczenie prędkości o ok. 70 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 19

KMP Toruń. DK nr 10, wjazd do Torunia. Dozwolona prędkość 50 km/h - przekroczenie prędkości o ok. 65 km/h (10 pkt)

KPP Opatów 24.05.2013 r. – Wybrane ujęcia z nagrań policyjnego wideorejestratora

Zdjęcie nr 20
DK nr 74, okolice m. Olszownica. Dozwolona prędkość 90 km/h, przekroczenie o 50 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 21
DK nr 74, m. Gołoszyce. Początek wyprzedzania przed wzniesieniem (5 pkt)

Zdjęcie nr 22

DK nr 74, m. Dębno. Dozwolona prędkość 90 km/h, przekroczenie o 66,2 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 23

DK nr 74, m. Szymanówka. Początek wyprzedzania przez linię podwójną ciągłą (5 pkt)

Zdjęcie nr 24
DK nr 74, m. Zawada. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie o 70 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 25
DK nr 74, m. Zawada. Wjazd na teren zabudowany. Przekroczenie prędkości o 100 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 26
DK nr 74, m. Zawada. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie o 72 km/h (10 pkt)

Zdjęcie nr 27
DK nr 74, m. Wyszmontów. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie o 84 km/h (10 pkt)

KPP Opatów 27.05.2013 r. – Wybrane ujęcia z nagrań policyjnego wideorejestratora

Zdjęcie nr 28
DK nr 9, m. Okalina. Dopuszczalna prędkość 70 km/h, przekroczenie o 25 km/h (4 pkt)

Zdjęcie nr 29
DK nr 9, m. Włostów. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie – o 30 km/h, wyprzedzanie na zakręcie oznaczonym znakiem ostrzegawczym, na linii podwójnej ciągłej (łącznie 14 pkt)

Zdjęcie nr 30
DK nr 9, m. Lipnik. Wjazd w teren zabudowany (50 km/h), przekroczenie o 40 km/h (6 pkt)

Zdjęcie nr 31
DK nr 9, m. Lipnik. Teren zabudowany (50 km/h), przekroczenie o 110 km/h (10 pkt)

5.8. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

(aktualizacja na dzień 30 listopada 2013 r.)

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)[96].
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069)[97].
6. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)[98].
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261),

   z dniem 20 czerwca 2013 r. zastąpione przez:

   Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 644).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132 poz. 841 ze zm.).
13. Decyzja Nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 2 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

[96] W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

[97] W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

[98] W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
17. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. Nr 25, poz.117).
18. Zarządzenie Nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.).
19. Zarządzenie Nr 496 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie badań na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 40 ze zm.).
20. Zarządzenie Nr 497 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie pełnienia służby przez policjantów wykorzystujących przyrządy kontrolno-pomiarowe służące do rejestracji zachowań uczestników ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 41 ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 42 ze zm.).
22. Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 75)[99].
23. Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.).
24. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.).
25. Zarządzenie Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.),

    z dniem 17 kwietnia 2013 r. zastąpione przez

    Zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).
26. Zarządzenie Nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74).
27. Zarządzenia nr 1305 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny, telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 74).
28. Zarządzenie Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57 ze zm.).
29. Wytyczne Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie postępowania policjantów na miejscu zdarzenia drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 133).

[99] W okresie objętym kontrolą obowiązywało ono w wersji opublikowanej w Dz. Urz. KGP z 2006 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.

30. Porozumienie między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji (niepublikowane).
31. Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 124).

5.9. 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 Rzeczypospolitej Polskiej
5. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
6. Minister Spraw Wewnętrznych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Komendant Główny Policji

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

ER- 806/745/14

Warszawa, dnia 13 marca 2014 r.

Pan Krzysztof KWIATKOWSKI

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

W nawiązaniu do *Informacji o wynikach kontroli działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym* przesłanej w dniu 27 lutego 2014 roku (sygnatura KPB-4101-01-00/2013 P/13/100) uprzejmie informuję, że w wybranych obszarach stwierdzonych nieprawidłowości zostały podjęte stosowne działania, których przykłady prezentuję poniżej.

Nawiązując do mojego polecenia z 24 kwietnia 2013 r., we wszystkich komendach wojewódzkich Policji oraz w KSP do końca 2013r. zwiększono etaty policyjne w komórkach ruchu drogowego do wartości minimum 10% w stosunku do całego stanu etatowego tych jednostek.
W konsekwencji podjętych działań, liczba etatów - policjantów ruchu drogowego wzrosła do poziomu 9230 (tj. więcej o 1226 etatów w porównaniu ze stanem na koniec 2012r.). Kontynuując politykę zwiększenia liczebności policjantów ruchu drogowego, w dniu 29 stycznia 2014 roku, poleciłem wszystkim komendantom wojewódzkim/ Stołecznemu Policji aby na koniec 2014 r. wartość wakatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego została zmniejszona i osiągnęła maksymalnie 5% w stosunku do ogólnej liczby wakatów danego garnizonu.

Odnosząc się do systemu szkolenia policjantów ruchu drogowego, podjęte zostały działania mające na celu zwiększenie liczby szkoleń policjantów ruchu drogowego, m.in. poprzez zmianę podejścia w realizacji dotychczasowych kursów specjalistycznych ruchu drogowego. Dotychczasowy program szkolenia został podzielony na dwa etapy tj. część ogólną oraz część szczególną. Część ogólna będzie realizowana również przez Szkołę Policji w Katowicach i Słupsku, natomiast część szczególną będzie realizowało CSP w Legionowie. Zmiany te umożliwią z jednej strony przeszkolenie większej liczby osób z części ogólnej, a z drugiej, poprzez odciążenie CSP w Legionowie zwiększone zostaną możliwości prowadzenia szkoleń policjantów w zakresie części szczególnej. Wśród dodatkowych rozwiązań rozważane jest m.in. utworzenie nowego ośrodka szkoleniowego Policji (w Sieradzu) dedykowanego policjantom ruchu drogowego. Powodzenie tego przedsięwzięcia jest jednak uzależnione od kwestii finansowych oraz logistyczno-technicznych.

W obszarze funkcjonowania Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) podjęto i przeprowadzono szereg działań zmierzających do eliminacji występujących błędów oraz wzmocnienia nadzoru w tym zakresie, poprzez m.in:

- powołanie koordynatorów we wszystkich KWP/KSP i nadanie im uprawnień do Systemu Analitycznego,
- zorganizowanie warsztatów szkoleniowych dla koordynatorów KWP/KSP (w październiku 2013 r.) ,
- opracowanie wykazów rekordów zawierających błędy,
- „wizyty studyjne" w każdej KWP/KSP mające na celu dokonanie indywidualnego rozpoznania w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych, sposobu sprawowania nadzoru, diagnozy błędów oraz pomocy w ich rozwiązaniu,

Trwają również prace związane z optymalizacją wykorzystania Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD), w ramach których planowane jest m.in. podjęcie działań zmierzających do wypracowania rozwiązań w zakresie wykorzystania wybranych funkcjonalności dostępnych w SWD (m.in. wizualizacja danych na mapie) w bazie SEWiK.

Niezależnie od powyższych działań, w najbliższym czasie planowane jest przygotowanie Studium Wykonalności mające na celu wprowadzenie w systemie SEWiK nowych funkcjonalności, m.in. pozwalających na generowanie map zdarzeń drogowych oraz wizualizację wybranych danych w oparciu o dane geolokalizacyjne (GPS).

Jeśli chodzi o wypracowanie koncepcji w zakresie taktyki pełnienia służby na autostradach i drogach ekspresowych, zostały poczynione szczegółowe ustalenia w zakresie efektywności funkcjonujących obecnie Komisariatów Autostradowych Policji. W kwietniu b.r. odbędzie się odprawa kierownictwa Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP z Naczelnikami WRD KWP/KSP poświęcona wypracowaniu rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych w tym zakresie.

Realizując zalecenie NIK, Komenda Główna Policji podczas opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia *w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie* zaproponowała zmianę przepisów, tak aby w przypadku, kiedy protokół z badania stanu trzeźwości będzie sporządzany wyłącznie na żądanie osoby badanej, był on przekazywany tej osobie.

Jednocześnie informuję, że w zakresie pozostałych obszarów zasygnalizowane wnioski pokontrolne NIK są i będą sukcesywnie realizowane.

nadinsp. Marek Działoszyński

do wiadomości:

Biuro Kontroli KGP

wyk. w 2 egz.
- egz. nr 1 – adresat
- egz. nr 2 – a/a

5.2. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „INSTALOWANIE I WYKORZYSTANIE PRZEZ INSPEKCJĘ TRANSPORTU DROGOWEGO STACJONARNYCH I MOBILNYCH URZĄDZEŃ DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH”

KPB-4110-01-01/2013
Nr ewid. 6/2014/R/13/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli

INSTALOWANIE I WYKORZYSTANIE PRZEZ INSPEKCJĘ TRANSPORTU DROGOWEGO STACJONARNYCH I MOBILNYCH URZĄDZEŃ DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH

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

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 11.03.2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Synteza wyników kontroli 7
      2.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym 7
      2.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym 10
      2.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających 11
      2.2.4. Inne ustalenia 11
   2.3. Propozycje zmian 13
   2.4. Uwagi końcowe i wnioski 16

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 17
   3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 17
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 21
      3.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym 21
         3.2.1.1. Wykorzystanie infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu 22
         3.2.1.2. Instalowanie nowych urządzeń rejestrujących 23
      3.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym 34
      3.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających 42
      3.2.4. Inne ustalenia 43
   3.3. Propozycje zmian 47

4. INFORMACJE DODATKOWE 58
   4.1. Przygotowanie kontroli 58
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 58

5. ZAŁĄCZNIKI 59

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GITD	Główny Inspektor Transportu Drogowego
GI	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
CANARD	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
BRD	Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
KE	Komisja Europejska
Stacjonarne urządzenie	urządzenie rejestrujące, którego obudowa lub konstrukcja wsporcza rejestrujące jest na stałe związana z podłożem lub gruntem.
Delegatura terenowa	komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
ANPR	automatyczna identyfikacja numerów rejestracyjnych pojazdów (ang. Automatic Number Plate Recognition)
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym	Ustawa z dnia 29 października 2010 r. r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466 ze zm.)

WPROWADZENIE

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach projektu obejmującego kompleksowe sprawdzenie działań Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

Przyczyną podjęcia przedmiotowej kontroli były liczne doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące na zapotrzebowanie dokonania wiarygodnej analizy, przez zewnętrzną i niezależną instytucję obowiązujących przepisów i procedur stosowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Analiza przedkontrolna przeprowadzona przez NIK wskazywała, iż budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce może nieść za sobą szereg znaczących ryzyk. Z kolei doniesienia medialne sugerowały, że głównym celem tworzonego systemu jest przede wszystkim osiągnięcie przez państwo korzyści finansowych z nakładanych na kierowców mandatów za przekroczenie dozwolonej prędkości.

Z drugiej strony pojawiały się argumenty, biorące pod uwagę doświadczenia państw europejskich, iż wykorzystanie automatycznego nadzoru w ruchu drogowym jest jednym z najważniejszych sposobów poprawy bezpieczeństwa na drogach. Kontrola miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia analizy w ww. zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów bądź utrwalonej praktyki.

Kontrola ta była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". W ramach projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce:

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

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Realizacja powyższych kontroli pozwala NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

Kontrola nr R/13/001 – „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych" przeprowadzona została jako kontrola doraźna w ramach projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym".

Cel główny

Celem głównym niniejszej kontroli była ocena realizacji zadań GITD dotyczących sposobu i zasadności instalowania oraz wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. W kontroli zrealizowano również następujące cele szczegółowe:

1. Ocenę prawidłowości lokalizacji, oznakowania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych instalowanych przez ITD oraz sposobu korzystania z urządzeń pomiarowych.
2. Ocenę prawidłowości wyboru miejsca lokalizacji urządzeń, na podstawie analizy porównawczej lokalnego stanu bezpieczeństwa przed i po zainstalowaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących.
3. Ocenę działań GITD w odniesieniu do sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych oraz ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem.
4. Ocenę przekazywania jednostkom Policji informacji o nałożeniu mandatu za wykroczenie bądź naruszenie przepisów Prawa o ruchu drogowym.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 czerwca 2011 r. do 30 września 2013 r. Uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

W ramach czynności kontrolnych, trwających od 3 czerwca do 31 października 2013 r., zbadano stan organizacyjny, wyposażenie, procedury działania Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GI) oraz jego delegatur terenowych, a także instalowanie, sposób oznakowania oraz przeprowadzanie i wykorzystanie pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została zrealizowana w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w następujących komórkach organizacyjnych: Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) i delegaturach terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego[1].

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

[1] Czynności kontrolne prowadzono w trzech delegaturach terenowych: Północnej, Południowej i Wschodniej. Ponadto przeprowadzono oględziny urządzeń rejestrujących zlokalizowanych w Delegaturach: Śląskiej, Wielkopolskiej, Centralnej, Południowo-Wschodniej i Północno-Zachodniej.

[2] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w okresie objętym kontrolą, były prawidłowe. Ocena powyższa oparta jest o pozytywne oceny:

- **wykorzystania infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu;**
- **instalowania nowych urządzeń rejestrujących;**
- **opracowania i wdrożenia procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających;**
- **ochrony danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.**

Ustalone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- **braku mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE (zagraniczne numery rejestracyjne stanowiły 41% zarejestrowanych a odrzuconych przekroczeń prędkości);**
- **nieujawnianiu wszystkich wykroczeń dotyczących przekraczania limitów prędkości, co wynikało z ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości przekraczającej o 15 km/h maksymalny dopuszczalny błąd kierujących pojazdami (wynoszący 10 km/h);**
- **nieprzekazaniu (w 32 330 sprawach) oraz przekazywaniu do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;**
- **dopuszczeniu do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11 115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2 555,9 tys. zł;**
- **opóźnieniach w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez GITD.**

Wystąpienie tych nieprawidłowości było bezpośrednią przyczyną niskiej skuteczności systemu, rozumianej jako brak osiągnięcia efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania, co mogło mieć istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości wynikały jednakże z czynników obiektywnych, zasadniczo niezależnych od jednostki objętej kontrolą tj. przede wszystkim z braku wystarczającej liczby pracowników merytorycznych oraz przyjętych rozwiązań prawnych.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK działania GITD w zakresie wykorzystania przejętej od GDDKiA oraz Policji infrastruktury oraz budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym były prawidłowe.

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*[3]. Zgodnie z ww. dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł[4], a okres realizacji na lata 2011–2015.

W ramach projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urządzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiadającej za zarządzenie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urządzeń kontrolno-pomiarowych.

W dniu 23 listopada 2012 r. została podpisana umowa na wytworzenie i wdrożenie docelowej wersji Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD. Osiągnięcie pełnej funkcjonalności tego systemu planowane jest w terminie do dnia 23 maja 2014 r.

Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) zostało utworzone, w strukturze Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, na mocy zarządzenia nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego[5].

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. GITD dysponował:

- 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urządzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urządzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
- 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urządzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012–2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestratory rotacyjne;
- 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
- 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów[6]). W latach 2012–2013, z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego, zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów, m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urządzeń rejestrujących.

(szerzej w rozdziale 3.2.1. na str. 21 Informacji)

[3] Umowa o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-030/12-00 z dnia 31 grudnia 2012 r. zawarta między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, zmieniona aneksem nr POIS.08.01.00-00--030/12-01 z dnia 27 czerwca 2013 r.

[4] Z tego: 28 330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160 541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

[5] M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1184.

[6] Dwa maszty otrzymano od *Fundacji Lepszy Wilanów*, a jeden od Gminy Firlej.

Objęte badaniem lokalizacje urządzeń rejestrujących były wybierane w oparciu o obiektywne kryteria, wynikające z przeprowadzanych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwarunkowań technicznych infrastruktury drogowej oraz obiektów użyteczności publicznej. Zbadane urządzenia rejestrujące spełniały wymogi określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktach prawnych, w zakresie sposobu umiejscowienia, oznakowania oraz zasad prawnej kontroli metrologicznej urządzeń pomiarowych.

W pierwszym etapie, z 905 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, wyselekcjonowano 240 lokalizacji przewidzianych do wykorzystania w celu rejestrowania wykroczeń związanych z przekraczaniem ograniczeń prędkości. Z ustaleń kontroli wynika, iż kluczowym kryterium doboru ww. lokalizacji była możliwość ich włączenia do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

Dodatkowymi kryteriami doboru pierwszych 240 lokalizacji systemowych były wymagania wynikające z umowy o dofinansowanie projektu w ramach POIiŚ, tj. umiejscowienie fotoradarów na drogach kategorii krajowej oraz przyjęte założenie równomiernego usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących na terenie całego kraju. W odniesieniu do wszystkich lokalizacji w GI przeprowadzono analizy (dotyczące w szczególności stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego) potwierdzające zasadność instalacji w tych miejscach urządzeń rejestrujących.

W drugim etapie rozbudowy systemu CANARD, wyselekcjonowano 60 nowych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (głównie w oparciu o propozycje zgłaszane przez pracowników delegatur terenowych), dla których przeprowadzono analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskano opinie właściwych komendantów Policji potwierdzające zasadność planowanych lokalizacji.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GI kończono prace związane z wyborem ostatnich 100 planowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Przedmiotowe lokalizacje były dobierane w oparciu o nową metodologię sporządzoną w kwietniu 2013 r. na potrzeby GI przez Politechnikę Gdańską. Odnośnie planowanych lokalizacji uzyskano wymagane prawem opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwrócił się również do GDDKiA z prośbą o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

NIK zwraca uwagę na konieczność pilnego wdrożenia, we współpracy z organem nadrzędnym, tj. ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Finansów, skutecznych rozwiązań technicznych i organizacyjnych mających na celu zapewnienie pełnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym[7] dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości.

W trakcie kontroli ustalono, iż w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km /h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km /h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy określonego w obowiązującym prawie.

[7] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

GITD miał prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia – wydaje się uzasadniona w kontekście istniejących obecnie uwarunkowań technicznych i kadrowych.

(szerzej w rozdziale 3.2.1.2. na str. 32 Informacji)

2.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK, system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym jest nieskuteczny i nie zapewnia, w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń, podjęcia wymaganych na podstawie przepisów prawa działań (polegających na nałożeniu mandatu oraz punktów i niezwłocznym poinformowaniu o tym fakcie Policji). W związku z opóźnieniami w windykacji istnieje również ryzyko utraty dochodów budżetu państwa z tytułu niezapłaconych grzywien. W ocenie NIK, stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości wynikały jednak z czynników obiektywnych, w dużej mierze niezależnych od jednostki objętej kontrolą. GITD informował organ nadrzędny oraz Ministra Finansów o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procedowania w sprawach dotyczących ujawnionych wykroczeń i windykowania należności budżetu państwa.

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 2 473 716. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 1 172 950 zdjęć (47%) i wysłano 739 796[8] wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia.

NIK nie zbadała, w ramach niniejszej kontroli, wpływu zainstalowanych fotoradarów na poziom bezpieczeństwa na drodze w rejonie ich lokalizacji, gdyż zdaniem NIK, wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie była jeszcze możliwa rzetelna ocena tej kwestii (większość fotorejestratorów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do października 2013 r). Tym niemniej NIK wskazuje, iż z bazy danych prowadzonej w CANARD wynika, że w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5). Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłał do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych.

[8] Pozostałe 433 164 stanowiły zdjęcia, które zostały zweryfikowane do dalszego procedowania i jednocześnie wg stanu na dzień 30.06.2013 r. nie skutkowały wysłaniem wezwania do właściciela pojazdu.

Ustalone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły:

- **nieprzekazania (w 32 330 sprawach) oraz przekazywania przez GITD do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych**, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;
- **dopuszczenia do przedawnienia karalności** (po upływie 1 roku) **11 115 ujawnionych przez GITD wykroczeń**, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym **nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2 555,9 tys. zł**;
- **opóźnień w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez GITD.**

(szerzej na str. 34 Informacji)

NIK zwraca uwagę, że budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty jest o dane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozyskiwane od Policji z systemu SEWIK, pomimo, że nie jest to kompletne i w pełni wiarygodne źródło informacji w tym zakresie[9]. W tej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, iż budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie będzie funkcjonował w miejscach najbardziej niebezpiecznych.

2.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

NIK pozytywnie ocenia opracowanie i wdrożenie przez GITD procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających i ochrony danych osobowych ich uczestników.

W GI opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

W GI wdrożono również wewnętrzne regulacje w zakresie warunków technicznych oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów.

Ponadto, w GI została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI ustalono, że zgrywanie danych ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie było dokonywane zgodnie z opracowanymi w tym zakresie wytycznymi, tj. z wykorzystaniem szyfrowanych nośników danych.

(szerzej w rozdziale 3.2.3. na str. 42 Informacji)

2.2.4. Inne ustalenia

NIK zwraca uwagę na celowość zintensyfikowania działań mających na celu ujednolicenie struktur ITD występujących w poszczególnych województwach.

W strukturze GI zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono,

[9] Dane liczbowe dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego pochodzą z informacji przekazywanych przez funkcjonariuszy Policji i są agregowane w policyjnym Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Rzetelność danych przetwarzanych w ww. systemie była badana w ramach kontroli NIK nr P/13/100 pt. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*. Zastrzeżenia i uwagi NIK dotyczące wiarygodności oraz rzetelności tych danych zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego Policji oraz w odrębnej Informacji o wynikach tej kontroli.

że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GI, w związku z brakiem wyodrębnienia w ich strukturach wszystkich wymaganych komórek organizacyjnych. Ustalono, że przyczyną niedostosowania struktury delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejęcia przez delegatury terenowe GI zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.[10].

Należy podkreślić, iż równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GI jest niecelowe oraz ekonomicznie nieuzasadnione. Z szacunków GITD wynika, że ujednolicenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6–7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych. Przy tym ujednolicenie struktur ITD mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość dyslokowania oraz zarządzania siłami i środkami ITD w poszczególnych rejonach kraju oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur.

(szerzej w rozdziale 3.2.4. na str. 43 Informacji)

W ocenie NIK, niedostosowanie stanu zatrudnienia do potrzeb wynikających m.in. ze skali ujawnianych wykroczeń, stanowiło jedną z zasadniczych przyczyn stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. NIK pozytywnie ocenia podjęte przez GITD działania w celu osiągnięcia zakładanego stanu zatrudnienia pracowników realizujących zadania związane z ujawnianiem wykroczeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości.

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym[11]. Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*[12].

Ustalono, iż od początku 2013 r. Kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GI, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministra TBiGM) oraz Ministra Finansów o zwiększenie do założonego poziomu (300) stanu etatowego CANARD z uwagi na rozwój systemu, zwiększającą się liczbę urządzeń rejestrujących, a tym samym rosnący wolumen spraw do załatwienia. Przedmiotowe wnioski były negatywnie rozpatrywane przez Ministra Finansów. Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w CANARD (40 osób od 1 listopada 2013 r. i 10 osób od 1 grudnia 2013 r.) została podjęta przez MF dopiero w dniu 15 października 2013 r. i nie obejmowała pełnej liczby etatów wskazanej w uzasadnieniu do ww. projektu ustawy.

(szerzej na str. 44 Informacji)

NIK zwraca ponadto uwagę na fakt, iż przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów

[10] Likwidacja WITD i przejęcie ich zadań przez delegatury terenowe GITD skutkowałaby koniecznością przeniesienia środków finansowych na utrzymanie tych podmiotów ujmowanych dotychczas w części 85 budżetu państwa Budżety Wojewodów, do części 39 Transport – Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

[11] Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

[12] Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169).

służbowych Inspekcji Transportu Drogowego[13] w zakresie w jakim regulują możliwość wykorzystywania przez ITD pojazdów nieoznakowanych (§ 9 ust. 4) przekraczają zakres upoważnienia zawartego w art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[14]. W związku z powyższym niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tej nieprawidłowości. Najprostszym sposobem jest uchylenie ww. przepisu rozporządzenia, jednak, w ocenie Izby, problem jest bardziej złożony i wymaga wnikliwego rozważenia. Istotą sprawy jest ocena konieczności używania pojazdów nieoznakowanych przez ITD. Uznanie tej potrzeby skutkować powinno uregulowaniem tego zagadnienia w ustawie (a przy okazji określenie także zasad używania pojazdów oznakowanych). W takim przypadku Izba proponuje wprowadzenie do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zmian polegających na określeniu zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

(szerzej na str. 46 Informacji)

2.3 Propozycje zmian

Analizy prowadzone zarówno na poziomie krajowym[15], jak i międzynarodowym[16] wskazują na istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, skutkujące wysoką liczbą ofiar wypadków drogowych. Uwagę zwracają informacje wskazujące, że blisko połowa kierowców w Polsce nie przestrzega ograniczeń prędkości w ruchu drogowym. Przy tym prędkość postrzegana jest jako główny czynnik wpływający na ryzyko wystąpienia wypadków drogowych. W konsekwencji identyfikowanych wyzwań w ww. zakresie, wskazuje się na potrzebę usprawniania istniejących rozwiązań w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad ruchem drogowym, w tym zapewnienia większej skuteczności egzekwowania przestrzegania limitów prędkości.

W ocenie NIK, przekraczanie dopuszczalnej prędkości jest jednym z istotnych czynników wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego[17], dlatego też działania związane z budową systemu powinny być kontynuowane. Biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań związanych z usprawnieniem funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w następujących obszarach:

- **skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych;**
- **tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości;**
- **dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących;**
- **działania profilaktyczne (edukacyjne).**

[13] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 402), zwanej dalej „rozporządzeniem w sprawie oznakowania pojazdów ITD".

[14] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.), zwana także „utd" lub" ustawą o transporcie drogowym".

[15] Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020.

[16] Raport Banku Światowego pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*.

[17] Kompleksowa ocena w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym czynników wpływających na liczbę wypadków, zostanie przedstawiona w Informacji o wynikach kontroli projektowej.

Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK, zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urządzeń rejestrujących (41% liczby wszystkich odrzuconych zapisów). Duża liczba rejestrowanych naruszeń popełnionych przy wykorzystaniu pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi wskazuje na powszechne lekceważenie przepisów ruchu drogowego przez kierowców tych pojazdów. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być m.in. poczucie bezkarności sprawców wynikające ze świadomości nieskuteczności uprawnionych organów w egzekwowaniu odpowiedzialności w takich przypadkach.

Identyfikuje się także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, w przypadkach, gdy osoba wskazana jako kierujący pojazdem jest cudzoziemcem[18]. Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców mandatów karnych kredytowanych, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

W obecnym stanie prawnym, podstawowy problem związany jest z brakiem skutecznych mechanizmów wymiany informacji w przypadkach dotyczących pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej i sprawcach naruszeń będących obywatelami tych państw. NIK wskazuje przy tym, że zwiększenie skuteczności w tym zakresie może być osiągnięte poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych, pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji nałożenie mandatu karnego (gotówkowego).

(szerzej na str. 49 Informacji)

Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości

NIK wskazuje, że jednym z proponowanych kierunków działań mogącym rozwiązać problem rozdźwięku pomiędzy automatyzacją systemu a czasochłonnością i skomplikowaniem postępowania w sprawach o wykroczenia jest przeniesienie odpowiedzialności za ujawniane naruszenia przepisów ruchu drogowego na grunt procedury administracyjnej.

Tryb wykroczeniowy, mając niewątpliwy walor zapewnienia gwarancji proceduralnych, charakteryzuje się cechami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy. Doświadczenia GI, a także innych krajów, wskazują, że tryb ten nie przystaje do skali rejestrowanych naruszeń wykroczeń drogowych - ustalenie sprawcy jest procesem długotrwałym, a często także niewykonalnym w praktyce. Według szacunków CANARD – liczba spraw kierowanych do sądów, po osiągnięciu pełnej sprawności systemu, skutkować może paraliżem wymiaru sprawiedliwości. Warunki wiążące się z wykorzystaniem trybu postępowania w sprawach o wykroczenia, powodują także brak możliwości uzyskania pełnej automatyzacji procesu egzekucji odpowiedzialności za zarejestrowane naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Problemy, jakie generuje zastosowanie trybu odpowiedzialności prawnokarnej dla egzekwowania odpowiedzialności sprawców masowych w swej skali naruszeń przepisów ruchu drogowego, były niewątpliwie czynnikiem, który wpłynął na podejście wielu państw członkowskich UE

[18] Słowo „cudzoziemiec" jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

w zakresie modyfikacji modelu odpowiedzialności sprawców tych naruszeń. W państwach takich jak np. Austria, Holandia, Niemcy, czy też Włochy stosowane są różne formy mieszanej odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. W modelach tych zaobserwować można m.in. rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego i przyporządkowania trybu. Z kolei np. we Francji, przyjęty został model w którym odpowiedzialność sprawców za naruszenia przepisów ruchu drogowego realizowana jest wyłącznie w reżimie prawa administracyjnego.

W ocenie NIK zmiana trybu odpowiedzialności może przyczynić się do zwiększenia skuteczności działania stworzonego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, jak i osiągnięcia efektu prewencyjnego w postaci nieuchronności kary. Jednakże w ocenie NIK problem ten wymaga kompleksowego rozważenia zarówno z perspektywy wzmocnienia skuteczności budowanego systemu, jak również zachowania zasady proporcjonalności w stosunku do gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności obywatelskich.

W konsekwencji, NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu modyfikację trybu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w kierunku zapewnienia większej skuteczności systemu, rozumianej jako osiągnięcie efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania. W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie przyjęcie podejścia mieszanego, różnicującego tryb odpowiedzialności sprawców w zależności od stopnia intensywności i poziomu zagrożenia generowanego przez dany rodzaj naruszenia przepisów ruchu drogowego. NIK podkreśla przy tym charakter tej materii, który wymaga uwzględnienia koniecznego elementu proporcjonalności rozwiązań w stosunku do praw jednostki. Wskazuje przy tym, że pewną wskazówkę stanowić może orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

(szerzej na str. 51 Informacji)

Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących

Problem udostępniania właścicielom pojazdów zdjęć na etapie czynności wyjaśniających wynika z braku recypowania do procedury w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 ustawy – Kodeks postępowania karnego[19], określającego możliwość dostępu do akt w toku postępowania przygotowawczego. W konsekwencji to od arbitralnej decyzji uprawnionego organu (tj. GITD) uzależnione jest, czy właścicielowi pojazdu zostaną okazane, na etapie postępowania wyjaśniającego, zdjęcia z zarejestrowanym naruszeniem przepisów ruchu drogowego. NIK zwraca uwagę, że rozwiązanie to powoduje, że w przypadku odmowy udostępnienia właścicielowi pojazdu zdjęć, osoba ta ma znacznie utrudnione zadanie identyfikacji kierującego pojazdem, a niejednokrotnie zmuszona jest wręcz do „zgadywania".

(szerzej na str. 55 Informacji)

NIK zwraca również uwagę na konieczność koordynacji i współdziałania podmiotów realizujących zadania związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym (GITD, Policja, Zarządcy dróg, Straże Miejskie i Straże Gminne). Problematyka związana z koordynacją i współdziałaniem służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym zostanie szczegółowo omówiona w Informacji o wynikach kontroli projektowej.

[19] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. nr 89, poz. 555 ze zm.).

Działania profilaktyczne (edukacyjne)

NIK zwraca uwagę, że jednym z czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru w zakresie przestrzegania ograniczeń prędkości jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań. Istotne znaczenie elementu edukacyjnego, budującego świadomość uczestników ruchu drogowego wskazuje także Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020.

NIK podkreśla potrzebę intensywnego realizowania przez instytucje państwowe działań na rzecz budowania świadomości opinii publicznej, w tym uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach wiążących się z naruszaniem ograniczeń prędkości oraz kreowania właściwych postaw na drodze.

NIK dostrzega działania podejmowane w tym zakresie przez GITD, zwraca przy tym uwagę, że skuteczność działań państwa w tym obszarze wymaga skoordynowania i wykorzystania możliwości wszystkich właściwych instytucji państwowych w celu dotarcia do jak najszerszego kręgu odbiorców i zapewnienia ogólnokrajowego zasięgu akcji profilaktycznych.

(szerzej na str. 56 Informacji)

2.4 Uwagi końcowe i wnioski

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, a także wynikami analizy systemowej w zakresie funkcjonowania obecnie przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

Prezesa Rady Ministrów o:

1. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu[20], w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE.
2. Podjęcie działań w celu koordynacji i współdziałania służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
3. Wdrożenie działań mających na celu ujednolicenie struktur terenowych ITD.

Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym rozważenie zmiany trybu odpowiedzialności z wykroczeniowego na administracyjny w odniesieniu do naruszeń niektórych przepisów ruchu drogowego, jak i wzmocnienia kadrowego GI w obszarze windykacji w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
2. Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[21] zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych[22] lub uchylenie § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie oznakowania pojazdów ITD.
3. Wypracowanie i wdrożenie strategii komunikacyjnej, związanej z budowaniem świadomości opinii publicznej, nt. problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności niebezpieczeństw związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości.

[20] W rozumieniu art. 98 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

[21] Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

[22] Uzasadnienie wniosku przedstawiono na str. 12 Informacji.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Inspekcja Transportu Drogowego została powołana ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Utworzenie tej wyspecjalizowanej służby wynikało z konieczności zapewnienia uczciwej konkurencji w transporcie drogowym, poprawy bezpieczeństwa ruchu i ochrony środowiska. Powołanie Inspekcji Transportu Drogowego było także spełnieniem jednego z wymogów akcesyjnych Unii Europejskiej. Na mocy ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym 31 grudnia 2010 r. Inspekcja Transportu Drogowego uzyskała uprawnienia do kontroli samochodów osobowych w przypadku uzasadnionego podejrzenia wobec kierującego, że kieruje pojazdem w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w przypadku zarejestrowania naruszenia przepisów ruchu drogowego przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub urządzeń rejestrujących albo w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego lub spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa.

Organizacja Inspektoratu Transportu Drogowego

Główny Inspektor Transportu Drogowego jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 53 ust. 1 utd).
Główny Inspektor Transportu Drogowego kieruje Inspekcją przy pomocy podległego mu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz delegatur terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (art. 52 ust.1 utd).
Zgodnie z delegacją zawartą w art. 52 ust. 2 utd, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 92 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego[23], określił strukturę wewnętrzną GI. Zgodnie ze statutem w skład GI wchodzą następujące komórki organizacyjne: Biuro Dyrektora Generalnego, Biuro Elektronicznego Poboru Opłat, Biuro Finansowo-Gospodarcze, Biuro Informatyki i Łączności, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego, Biuro do spraw Transportu Międzynarodowego, Biuro Prawne; Biuro Spraw Wewnętrznych, Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, Gabinet Głównego Inspektora oraz delegatury terenowe. Statut określa terytorialny zasięg działania delegatur oraz wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego będące ich siedzibami[24].
Główny Inspektor Transportu Drogowego, zarządzeniem nr 43/2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego[25], nadał GI Regulamin Organizacyjny – stanowiący załącznik nr 1 do ww. zarządzenia. Regulamin określa szczegółową organizację oraz podział zadań w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego. Jednocześnie straciło moc zarządzenie nr 58/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego[26].

23 M.P. z 2012 r., poz. 820.

24 Poprzednio obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M.P. Nr 101, poz. 1184).

25 Dz. Urz. MTBiGM poz.83.

26 Dz. Urz. MTBiGM Nr 1, poz. 4.

Drogi publiczne

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych[27] drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne. Ulice leżące w ciągu ww. kategorii dróg należą do tej samej kategorii co drogi (art. 2 udp). Zarządcami dróg są: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art.19 ust. 2 udp).

Do zarządców dróg należy m.in. instalacja w pasie drogowym stacjonarnych urządzeń rejestrujących, obudów na te urządzenia, ich usuwanie oraz utrzymanie zewnętrznej infrastruktury dla zainstalowanych urządzeń. Instalacja lub usunięcie stacjonarnych urządzeń rejestrujących lub obudowy na te urządzenia zarządca drogi realizuje na wniosek Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub z inicjatywy własnej, za zgodą Głównego Inspektora Transportu Drogowego. W pasie drogowym dróg publicznych zabrania się instalowania, usuwania, a także eksploatowania (bieżącej obsługi) urządzeń rejestrujących lub obudów na te urządzenia przez podmioty inne niż zarządcy tych dróg, Policja, Inspekcja Transportu Drogowego oraz straże gminne (miejskie). Ustawa dopuszcza, aby ww. podmioty mogły zlecać w swoim imieniu innym podmiotom: instalację, usunięcie a także obsługę techniczną obejmującą naprawę, remont i wymianę urządzeń oraz obudów na te urządzenia (art. 20 b udp).

Zapewnienie funkcjonowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, polegające w szczególności na: zakupie, utrzymaniu i naprawie oraz wynikające z ich bieżącej eksploatacji i obsługi w tym również import danych zarejestrowanych przez te urządzenia oraz montaż urządzeń w zainstalowanych obudowach należy do Inspekcji Transportu Drogowego – w przypadku urządzeń zainstalowanych przez ITD lub zarządcę drogi działającego na wniosek GITD oraz w przypadku obudów urządzeń rejestrujących należących do Policji w pozostałych przypadkach zadania te należą do jednostek samorządu terytorialnego lub straży gminnej (miejskiej) (art. 20 c udp).

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, tj. od 31.12.2010 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad otrzymał zadanie przekazania znajdujących się w jego władaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego. Ponadto zarządcy dróg zostali zobowiązani do usunięcia urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia zainstalowane w pasie dróg publicznych, eksploatowane przez podmioty inne niż Policja, zarządcy dróg, straże gminne (miejskie) oraz Inspekcja Transportu Drogowego (pkt 2). Główny Inspektor Transportu Drogowego powinien otrzymać od Komendanta Głównego Policji, zarządców dróg z wyłączeniem GDDKiA, oraz komendantów straży gminnych (miejskich) wykazy stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia zainstalowanych w pasie dróg publicznych odpowiednio przez Policję, zarządców dróg oraz straże gminne (miejskie) ze wskazaniem typu (modelu) zainstalowanego urządzenia rejestrującego lub obudowy na to urządzenie, szczegółowym określeniem miejsca ich instalacji oraz opisem infrastruktury technicznej towarzyszącej instalacji, a także wyszczególnieniem znajdującego się w ich posiadaniu wyposażenia technicznego niezbędnego do eksploatacji wyżej wymienionych urządzeń obejmujące klucze oraz hasła (kody) dostępu (pkt 3).

[27] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.260), zwana dalej „udp".

Kontrola ruchu drogowego – uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego

Art. 129 a ustawy Prawo o ruchu drogowym uprawnia Inspekcję Transportu Drogowego do wykonywania kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem.
Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na: przekroczeniu dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych – należy do Inspekcji Transportu Drogowego.
W szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwem ruchu drogowego przypadkach ITD może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego dotyczące przekroczenia prędkości również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi.
Zakres czynności oraz zakres danych podlegających rejestracji, podczas realizacji ww. zadań ITD, określają art. 129g i 129h tej ustawy.

Zgodnie z delegacją ustawową art. 129 g ust. 4 minister właściwy do spraw transportu został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, z uwzględnieniem dokumentacji i zakresu czynności niezbędnych do przeprowadzenia postepowania w sprawie o wykroczenia[28] oraz konieczności ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Powyższa dyspozycja została zrealizowana poprzez rozporządzenie MTBiGM z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez GITD za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych[29].

Warunki zatwierdzenia typu przyrządu oraz prawna kontrola metrologiczna urządzeń do pomiaru prędkości

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach[30], przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową - przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).
Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych[31].

Rozporządzenie określa: wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, szczegółowy zakres badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej przyrządów, sposoby i metody przeprowadzania badań i sprawdzeń, a także zakres informacji, jakie powinna zawierać instrukcja obsługi przyrządów.

28 Przekroczenie dopuszczalnej prędkości, niestosowania się do sygnałów świetlnych.

29 Dz. U. z 2013 r., poz. 565.

30 W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm., zwana dalej „ustawą – Prawo o miarach".

31 Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

Warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, sposób ich oznakowania oraz sposób dokonywania pomiarów

Na podstawie delegacji art. 129 h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Infrastruktury, rozporządzeniem z dnia 17 czerwca 2011 r[32], określił:

1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km /h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości.

Rozporządzenie zawierało ograniczenia dotyczące urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym przed wejściem w życie ww. rozporządzenia nie stosowano do nich wymagań określonych w § 3, a wymagania określone w § 6 miały zastosowanie po 36 miesiącach od wejścia w życie tego rozporządzenia.

W dniu 14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące[33]. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób ich oznakowania (§ 4 i 5), a także sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed dniem 28 czerwca 2011 r. – dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia – stosuje się od dnia 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń sporządza się pierwszą analizę i informacje oraz uzyskuje pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1, w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10). W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym dróg publicznych po dniu 28 czerwca 2011 r., a przed wejściem w życie rozporządzenia, analizę, informacje i opinię, o których mowa w § 2 ust. 1, sporządza się i uzyskuje nie później niż 2 miesiące przed upływem 40 miesięcy od dnia uzyskania zgody, o której mowa w art. 20b ust. 2 udp (§ 11).

[32] Dz. U. Nr 133, poz. 770.

[33] Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Działania związane z budową systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym zostały podjęte w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, na mocy której Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) przekazano do realizacji zadania w zakresie ujawniania, za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym (fotoradarów), naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych. Ponadto ITD otrzymała uprawnienia do przeprowadzania kontroli m.in. w stosunku do kierowców, którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania takich naruszeń przy użyciu przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących.

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*. Zgodnie z ww dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł[34], a okres realizacji – na lata 2011–2015.

W ramach projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urządzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiadającej za zarządzenie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urządzeń kontrolno-pomiarowych. W założeniach projektu zapisano, że podstawowym elementem systemu będą fotorejestratory stacjonarne (pracujące 24 godziny na dobę i przekazujące automatycznie dane do centrali systemu). Zaplanowano uruchomienie 400 takich urządzeń (w pierwszej kolejności 240 w lokalizacjach/masztach przejętych od GDDKiA i Policji oraz w kolejnych etapach odpowiednio 60 i 100 urządzeń w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD. Uzupełnienie budowanego systemu miało stanowić:

- 29 stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi (tzw. pomiar odcinkowy);
- 20 urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej;
- 29 mobilnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w samochodach.

W okresie objętym kontrolą, w CANARD wdrożono dwa kolejne systemy informatyczne (tzw. Gdż – od lipca 2011 r. oraz FET Traffic – od trzeciego kwartału 2012 r.) zapewniające częściową automatyzację procesu realizacji spraw związanych z ujawnionymi przez GITD naruszeniami przepisów ruchu drogowego. W dniu 23 listopada 2012 r. została podpisana umowa na wytworzenie i wdrożenie docelowej wersji Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD, której uruchomienie jest planowane w terminie do 23 maja 2014 r.

[34] Z tego: 28 330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160 541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. w związku z budową i utrzymaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wydatkowano łączną kwotę 122 294,2 tys. zł (w tym 79 110,5 tys. zł ze środków UE). Największe wydatki dotyczyły:

– zakupu stacjonarnych (33 374,6 tys. zł) oraz mobilnych urządzeń rejestrujących (3 934,5 tys. zł);
– budowy i utrzymania systemu teleinformatycznego CANARD – 28 642 tys. zł;
– zakupu i dostosowania nieruchomości na siedzibę CANARD – 20 855,5 tys. zł;
– dostawy i wdrożenia infrastruktury serwerowej i sieciowej – 10 634,8 tys. zł;
– zakupu samochodów na wyposażenie CANARD – 5 684,5 tys. zł;
– wydatki pracownicze – 8 790 tys. zł.

3.2.1.1. Wykorzystanie infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu

W związku z przejęciem przez GITD zadań w zakresie ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego, podmioty realizujące w okresie wcześniejszym ww. obowiązki, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Policja, przekazały GITD infrastrukturę i urządzenia wykorzystywane do ujawniania wykroczeń w ruchu drogowym. W przypadku GDDKiA, przekazanie obudów i urządzeń rejestrujących nastąpiło w terminie określonym w art. 10 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, tj. do dnia 31 marca 2011 r. W przypadku infrastruktury eksploatowanej przez Policję (odnośnie której powołana ustawa nie określała bezpośredniego obowiązku przekazania sprzętu) zakres i termin przejęcia urządzeń zostały określone w wyniku uzgodnień między ww. podmiotem a GITD. Wg stanu na dzień 27 czerwca 2011 r. GITD przejął:

– 105 stacjonarnych urządzeń rejestrujących pojazdy i ich prędkość chwilową przeznaczonych do wykorzystania rotacyjnego[35] (z tego cztery od GDDKiA oraz 101 od Policji);
– 905 konstrukcji wsporczych (masztów) wraz z obudowami na stacjonarne urządzenia rejestrujące (z tego 445 od GDDKiA oraz 460 od Policji).

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. GITD dysponował:

– 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urządzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urządzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
– 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urządzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012–2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestratory rotacyjne;
– 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
– 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów[36]). W latach 2012–2013 z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urządzeń rejestrujących.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI nie stwierdzono przypadków niegospodarnego zarządzania otrzymanym sprzętem, polegającym w szczególności na ich długotrwałym składowaniu i nieprzekazaniu do użytkowania przejętych urządzeń.

[35] Tj. urządzenia rejestrujące, które mogą być przenoszone między różnymi lokalizacjami/masztami i nie są dostosowane do pracy w systemie teleinformatycznym. Zgrywanie zapisów ww. urządzeń następuje poprzez wykorzystanie zewnętrznych nośników danych.

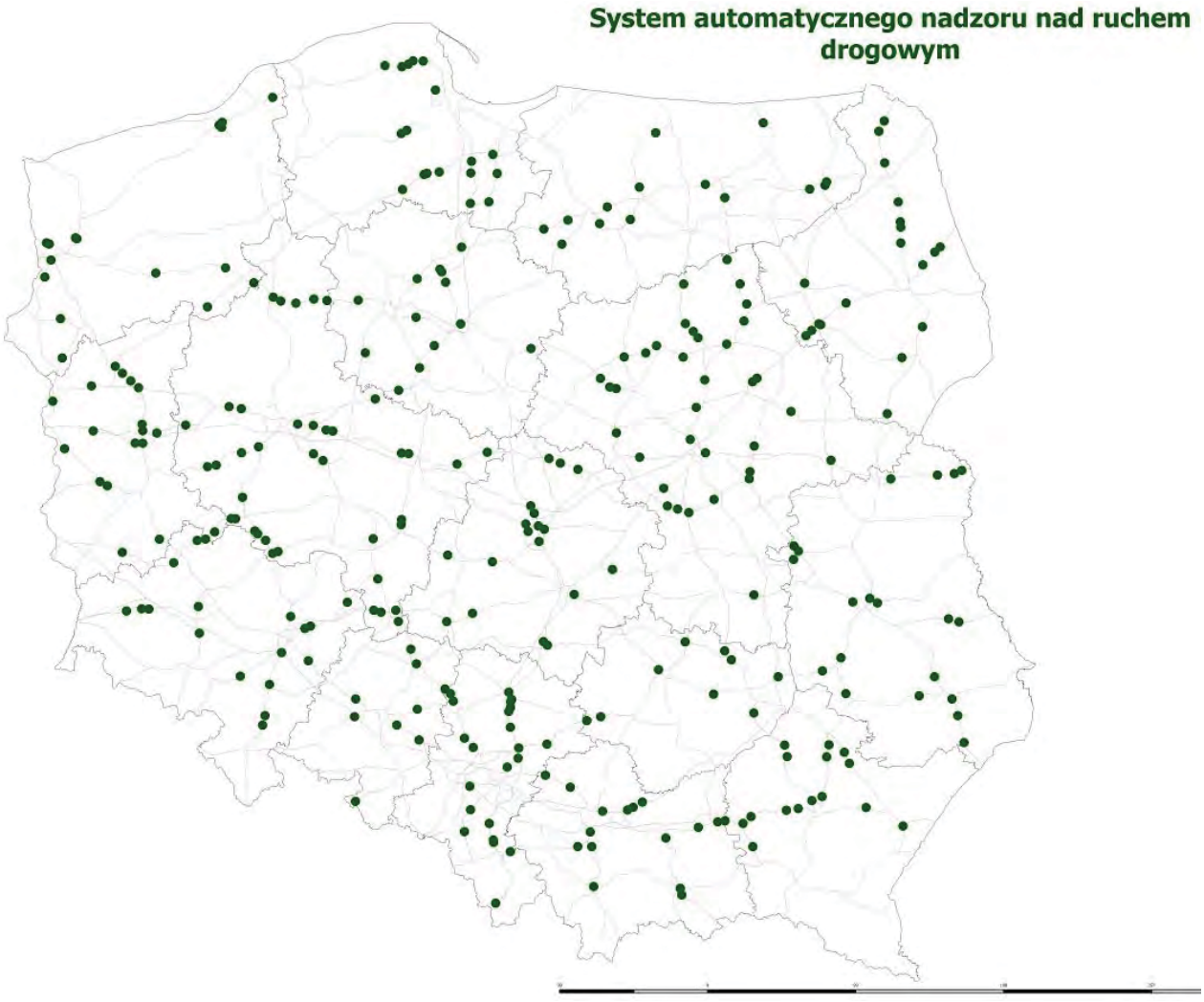
[36] Dwa maszty otrzymano od Fundacji Lepszy Wilanów, a jeden od Gminy Firlej.

3.2.1.2. Instalowanie nowych urządzeń rejestrujących

Lokalizacja, oznakowanie i sposób dokonywania pomiarów wykonywanych za pomocą stacjonarnych i mobilnych urządzeń rejestrujących

Wybór lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących instalowanych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym został przeprowadzony w oparciu o założenia zawarte w Studium Wykonalności tego projektu, tj. w trzech etapach obejmujących wybór lokalizacji i instalację kolejnych 240, 60 i 100 urządzeń.

Schemat nr 1
System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym – mapa lokalizacji fotoradarów.



Źródło: GITD

W pierwszym etapie, z 905 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, wyselekcjonowano 240 lokalizacji przewidzianych do wykorzystania w celu rejestrowania wykroczeń związanych z przekraczaniem ograniczeń prędkości. Z ustaleń kontroli wynika, iż kluczowym kryterium doboru ww. lokalizacji była możliwość ich włączenia do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, tj. w szczególności odrzucono lokalizacje:

– dla których warunki infrastruktury drogowej w miejscu usytuowania masztu (np. ekrany dźwiękochłonne) mogłoby powodować nieprawidłowe odczyty urządzeń rejestrujących;
– które nie były wyposażone w zasilanie 230 V;
– niespełniające wymogów pkt 14.6 załącznika nr 4 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[37] w zakresie wymogów dotyczących odległości obudowy od krawędzi jezdni i wysokości zamontowania obudowy nad podłożem;
– usytuowane na łuku pasa drogowego, co mogłoby wpływać na nieprawidłowe odczyty urządzenia rejestrującego;
– w których planowane były przebudowy dróg.

Dodatkowymi kryteriami doboru pierwszych 240 lokalizacji systemowych były wymagania wynikające z umowy o dofinansowanie projektu w ramach POIiŚ, tj. umiejscowienie fotoradarów na drogach kategorii krajowej oraz przyjęte założenie równomiernego usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących na terenie całego kraju.

W odniesieniu do wyselekcjonowanych w oparciu o ww. kryteria 240 lokalizacji w GI przeprowadzono analizy (dotyczące w szczególności stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego) potwierdzające zasadność instalacji w tych miejscach urządzeń rejestrujących. W toku ww. analiz wykorzystano metodologię oraz dane z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego zawarte w:
– opracowaniu Politechniki Krakowskiej i Politechniki Gdańskiej pt. *Lokalizacja fotoradarów na sieci dróg krajowych w celu uzyskania maksymalnej redukcji ofiar śmiertelnych*;
– opracowaniu pt. *Analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w miejscach lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia,* zawierającym szczegółowe dane dotyczące liczby i przyczyn zdarzeń drogowych (wypadków, zabitych, rannych, kolizji) w miejscu poszczególnych lokalizacji przejętych od GDDKiA i Policji w okresie jednego roku przed datą umiejscowienia masztów oraz w latach 2008–2010.

Ponadto, m.in. w oparciu o ww. metodologie, wprowadzono do stosowania wzory dokumentów sporządzanych przez pracowników GI przeprowadzających wizje lokalne w miejscach potencjalnych instalacji urządzeń rejestrujących, tj.:
– *kartę oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego* (zawierającą m.in. podstawowe dane na temat planowanej lokalizacji, tj. umiejscowienie, rodzaj drogi, obowiązujące ograniczenie prędkości, odległość od innych urządzeń rejestrujących oraz ocenę danej lokalizacji będącą sumą punktów przyznawanych za poszczególne kryteria takie jak: liczba i rodzaj zdarzeń drogowych za ostatnie trzy lata, warunki widoczności i parametry drogi, obiekty użyteczności publicznej generujące ruch drogowy w pobliżu planowanej lokalizacji (np. szkoły, przystanki komunikacji, itp.);
– *ankieta miejsca lokalizacji fotoradaru* (zawierająca m.in. informacje na temat warunków na drodze, widoczności oraz ograniczeń prędkości na odcinkach 500 m i około 3 km w obu kierunkach od planowanej lokalizacji urządzenia rejestrującego;
– *formularz – weryfikacja ograniczenia prędkości* (zawierający m.in. opis drogi);
– *notatka służbowa pracownika przeprowadzającego wizję lokalną*.

[37] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. Pkt 14.6. dodano rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 133, poz. 772).

W drugim etapie rozbudowy systemu CANARD, wyselekcjonowano (korzystając m.in. z opisanych powyżej metodologii) 60 nowych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (głównie w oparciu o propozycje zgłaszane przez pracowników delegatur terenowych), dla których przeprowadzono analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskano opinie właściwych komendantów Policji potwierdzające zasadność planowanych lokalizacji.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GI kończono prace związane z wyborem ostatnich 100 planowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Przedmiotowe lokalizacje były dobierane w oparciu o nową metodologię sporządzoną w kwietniu 2013 r. na potrzeby GI przez Politechnikę Gdańską pt. *Analiza wieloczynnikowa prowadząca do wytypowania listy miejsc szczególnie niebezpiecznych, w których wskazana jest instalacja stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń służących do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru*. Zgodnie z ww. dokumentem kryteriami doboru lokalizacji były przede wszystkim wyniki oceny ryzyka w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (bazujące na statystykach wypadków drogowych na danym odcinku w ostatnich trzech latach), uzupełniane analizą zagrożeń (dotyczących np. wzmożonego ruchu pieszych, niebezpiecznych zachowań kierowców, infrastruktury drogowej sprzyjającej wypadkom). Do metodologii załączono m.in. listy rankingowe proponowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Odnośnie planowanych lokalizacji uzyskano opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, wymagane na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące[38] oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwrócił się również do GDDKiA z prośbą o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących[39] (tj. 33,7% wszystkich urządzeń będących w dyspozycji GITD wg stanu na dzień 15 września 2013 r.), z tego 70 urządzeń wybranych losowo[40] oraz 56 dobranych celowo[41] ze wszystkich delegatur

38 Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

39 Badaniem objęto 89 urządzeń pracujących w systemie CANARD oraz 37 urządzeń wykorzystywanych rotacyjnie. W przypadku fotoradarów rotacyjnych badana była dokumentacja oraz przeprowadzano oględziny pierwszej lokalizacji, w której dane urządzenie zostało uruchomione po przejęciu przez GITD zadań dotyczących ujawniania wykroczeń związanych z naruszaniem ograniczeń prędkości. Dodatkowymi badaniami w przypadku fotorejestratorów rotacyjnych objęto również ich wykorzystanie we wszystkich kolejnych lokalizacjach pod kątem legalności urządzeń (opisano w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia). Z łącznej liczby 89 zbadanych urządzeń, funkcjonujących w systemie CANARD, 80 stanowiły urządzenia z pierwszego etapu instalacji (w którym bazowano na infrastrukturze przejętej od GDDKiA i Policji), a dziewięć urządzenia zainstalowane w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD.

40 Losowanie proste przeprowadzone z wykorzystaniem programu Pomocnik Kontrolera, wersja 5.3.

41 Z łącznej liczby 56 lokalizacji dobranych celowo – 19 stanowiły lokalizacje wskazane przez słuchaczy radia RMF FM i przekazane do NIK w ramach tzw. *Listy absurdów fotoradarowych*. Odnośnie ośmiu pozostałych lokalizacji wykazanych w przedmiotowym opracowaniu należących do GITD ustalono, że jedna (w miejscowości Suchań) została użyczona do eksploatacji straży miejskiej, a siedem nigdy nie było wykorzystywanych do rejestrowania wykroczeń. W siedmiu ww. lokalizacjach umiejscowione były same maszty z obudowami (bez zamontowanych urządzeń rejestrujących) przejęte od Policji lub GDDKiA, które nie były eksploatowane z powodu niespełniania warunków technicznych (np. brak przyłącza prądowego) lub nie zostały przez GITD zakwalifikowane jako miejsca niebezpieczne, zasadne do objęcia nadzorem. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, ustawione na drogach publicznych maszty wraz obudowami, powinny być dostosowane do wymogów tego rozporządzenia w terminie do dnia 28 czerwca 2014 r.

terenowych GITD oraz z grupy urządzeń zarządzanych bezpośrednio przez CANARD. Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urządzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GI. Ustalono, że: objęte badaniem fotoradary zasadniczo spełniały wymogi określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktach prawnych dotyczących lokalizacji oraz oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj.:

– w przypadku 122 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone dla danego odcinka drogi analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (stanu BRD) wymagane na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące[42] zawierające dane za okres ostatnich trzech lat oraz uwzględniające przyczyny zdarzeń drogowych. Analizy stanu BRD były ujmowane w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* i stanowiły jedno z podstawowych kryteriów wpływających na potwierdzenie zasadności danej lokalizacji. W przypadku dwóch lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie[43], w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* nie uwzględniono analiz stanu BRD. Dla jednej z ww. lokalizacji nie dysponowano takimi danymi, ponieważ nie zostały one uwzględnione w zamówionym przez GITD opracowaniu, natomiast w drugim przypadku niekompletnie wypełniono kartę oceny lokalizacji. Ustalono, iż obie lokalizacje były wykorzystywane tylko rotacyjnie i nie były planowane do włączenia do systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analizy BRD nie zostały również sporządzone przez GITD w przypadku dwóch lokalizacji urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie na ulicy Rosochatej w Warszawie. Instalacja fotoradarów w ww. lokalizacjach została dokonana i sfinansowana przez *Fundację Lepszy Wilanów,* która w związku z nowelizacją ustawy Prawo o ruchu drogowym przekazała przedmiotowe urządzenia do GITD. Przejęcie masztów i fotorejestratorów nastąpiło na podstawie porozumienia trójstronnego między Miastem Stołecznym Warszawa, *Fundacją Lepszy Wilanów* oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r.[44], na podstawie którego GITD został zobowiązany do wykorzystywania ww. urządzeń w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicy Rosochatej;

– w przypadku 124 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji wymagane dla projektu organizacji ruchu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[45], rozszerzone o informacje wymienione w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a)–d) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. Obejmowały one: techniczną charakterystykę drogi i ruchu

[42] Dz. U. Nr 133, poz. 770. Przedmiotowe rozporządzenie z dniem 27 marca 2013 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

[43] Krzemieniewo, droga krajowa nr 12, pikietaż 186+975 – Delegatura Wielkopolska GITD oraz Warszawa, ul. Pileckiego – CANARD.

[44] Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

[45] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

na drodze, dopuszczalną prędkość na drodze[46], kategorię drogi, warunki widoczności na drodze[47], informację o usytuowaniu w sąsiedztwie planowanego urządzenia rejestrującego obiektów użyteczności publicznej wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz informacje o zainstalowanych na danej drodze innych stacjonarnych urządzeniach rejestrujących (bądź o ich braku) wraz z informacją o kierunku pomiaru. Wymienione powyżej informacje były zawarte w dokumentach sporządzanych przez pracowników GI przeprowadzających wizje lokalne w miejscach potencjalnych instalacji urządzeń rejestrujących, tj. w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, ankietach miejsca lokalizacji fotoradaru, formularzach weryfikacji ograniczenia prędkości* oraz *w notatkach służbowych*. Ponadto, w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 lokalizacji wybranych w drugim etapie samodzielnie przez GITD), zostały sporządzone, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, projekty organizacji ruchu informujące o planowanym umiejscowieniu fotoradarów oraz znaków informacyjnych D-51 (automatyczna kontrola prędkości). Informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji nie zostały opracowane przez GITD w przypadku dwóch urządzeń rejestrujących na ulicy Rosochatej w Warszawie, które zostały zamontowane przez *Fundację Lepszy Wilanów* i następnie przekazane do GITD;

– 121 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących zostało zaprojektowanych[48] oraz zainstalowanych[49] z zachowaniem odległości wymaganych na podstawie § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, tj. w obszarze zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 500 m, a poza obszarem zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 2000 m, od innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego wykonującego pomiary w tym samym kierunku. Stwierdzono, że trzy urządzenia rejestrujące[50] zostały zainstalowane w odległości mniejszej, niż wynikająca z ww. przepisów, natomiast zlokalizowane w ich pobliżu maszty z obudowami nie były wyposażone w urządzenia pomiarowe. Wymagana odległość nie została również zachowana w przypadku dwóch fotoradarów na ulicy Rosochatej w Warszawie, natomiast urządzenia te zostały zaprogramowane w taki sposób, że wykonują zdjęcia w przeciwnych kierunkach;
– w przypadku wszystkich 57 poddanych oględzinom stacjonarnych urządzeń rejestrujących stwierdzono, że zostały one zainstalowane z zachowaniem wymogów określonych w pkt 14.6 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, tj. w odległości nie mniejszej, niż 1 m od krawędzi jezdni, opaski, krawędzi utwardzonego pobocza albo zewnętrznej krawędzi pasa awaryjnego oraz na wysokości nie mniejszej, niż 2,5 m. Wszystkie poddane oględzinom urządzenia były poprzedzone znakiem informacyjnym D-51 (automatyczna kontrola prędkości);

46 W miejscu projektowanej lokalizacji urządzenia rejestrującego oraz na odcinku 500 m przed i za projektowaną lokalizacją, a w obszarze zabudowanym na odcinku 200 m.

47 W odległości do 100 m od planowanej lokalizacji.

48 W przypadku 68 urządzeń, w przypadku których badaniu poddano tylko dokumentację dotyczącą planowanych lokalizacji.

49 W przypadku 57 urządzeń poddanych oględzinom.

50 Urządzenia rejestrujące nr 223 w miejscowości Korycin oraz nr 219 w miejscowości Sztabin w Delegaturze Północno-Wschodniej, urządzenie nr 245 w miejscowości Trzeciewnica w Delegaturze Północnej.

– w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 urządzeń uruchomionych w systemie CANARD w drugim etapie jego budowy) GITD uzyskał pozytywne opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, potwierdzające zasadność wybranych lokalizacji[51] ze względu na występujący w tych miejscach wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

  Wszystkie zbadane urządzenia rejestrujące zostały zaprogramowane zgodnie z wymogami wynikającymi z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, tj. zapisywały naruszenia dopuszczalnej prędkości o wartość postępującą co 1 km /h, a pomiar prędkości był dokonywany każdorazowo po minięciu przez pojazd znaku informacyjnego D-51.

  W GI (zarówno w CANARD, jak i w delegaturach terenowych) nie opracowano jednolitych procedur dotyczących wykorzystywania lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (przejętych od Policji i GDDKiA) eksploatowanych rotacyjnie. W szczególności nie określono formalnych kryteriów dotyczących kolejności i długości rejestrowania wykroczeń w poszczególnych lokalizacjach rotacyjnych, bazujących np. na ocenie stanu BRD. Ustalono, iż zasady wykorzystywania lokalizacji rotacyjnych wynikały z ogólnej wiedzy danej delegatury na temat stanu BRD na obszarze jej działania oraz z warunków technicznych (potrzeba dopasowania urządzenia rejestrującego do konkretnego masztu oraz częste usterki urządzeń przejętych od Policji i GDDKiA) i kadrowych (dwa etaty operatorów urządzeń rejestrujących w każdej delegaturze, wobec dużych odległości między poszczególnymi lokalizacjami rotacyjnymi wynoszących w skrajnych przypadkach 500 km).

  W wyniku badania próby 37 lokalizacji wykorzystywanych rotacyjnie ustalono, że w stosunku do lokalizacji rotacyjnych, w których stwierdzono wysoki stan zagrożenia BRD, GITD podejmował systematyczne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa w tych miejscach, poprzez ich włączenie do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Dziewięć z ww. lokalizacji, które w wyniku analiz przeprowadzonych przez GI uznano za szczególnie niebezpieczne zostało w 2012 r. wyposażonych w zamontowane na stałe urządzenia rejestrujące i włączonych do systemu CANARD, a kolejne dwie lokalizacje (m.in. po usunięciu problemów z zasilaniem) zostały uwzględnione na liście 100 fotoradarów przewidzianych od uruchomienia w ostatnim, trzecim etapie rozwoju tego systemu.

  Mobilne urządzenia rejestrujące, zamontowane w samochodach będących w dyspozycji objętych kontrolą delegatur GI, były wykorzystywane do prowadzenia rejestracji wykroczeń w zdefiniowanych w tym celu punktach kontrolnych. W poszczególnych delegaturach wyznaczono od 79 do 166 takich punktów w miejscach niebezpiecznych (uzgadnianych z właściwymi jednostkami Policji), które nie zostały zakwalifikowane do instalacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Samochody z mobilnymi urządzeniami rejestrującymi był również wykorzystywane do prowadzenia wspólnych działań kontrolnych z Policją, w ramach patroli mieszanych w składzie policjant – inspektor ITD.

[51] Konsultacje w ww. zakresie zostały przeprowadzone na etapie selekcji 60 nowych lokalizacji prowadzonej w marcu 2012 r., pomimo że obowiązek uzyskania opinii Policji został wprowadzony dopiero na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. ITD nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi do pomiaru odcinkowego, ani urządzeniami rejestrującymi pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Urządzenia rejestrujące do pomiaru odcinkowego nie zostały dotychczas zakupione ze względu na brak na polskim rynku tego rodzaju urządzeń posiadających zatwierdzenie typu[52], natomiast w czerwcu 2012 r. podpisano umowę ramową z producentami, którzy złożyli w Głównym Urzędzie Miar stosowne wnioski o legalizację. W GI opracowano wstępne listy lokalizacji planowanych do objęcia pomiarem odcinkowym oraz skrzyżowań, na których przewidywana jest instalacja urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Propozycje dotyczące lokalizacji przekazano do zaopiniowania właściwym komendantom wojewódzkim Policji i samorządom terytorialnym. Ponadto wystąpiono do GDDKiA o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji nowych urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

Zakupione przez GITD samochody z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi zostały rozlokowane wg klucza określonego w *Studium Wykonalności projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*, tj. po dwa pojazdy w każdej z 10 delegatur GI, w CANARD (22 pojazdy) oraz po jednym pojeździe wsparcia technicznego w sześciu delegaturach i w CANARD (siedem pojazdów).

W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD nie miał zastosowania przepis § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, dotyczący obowiązku sporządzenia dla fotoradarów zainstalowanych przed dniem 28 czerwca 2011 r., w terminie do dnia 31 maja 2013 r. po raz pierwszy dokumentów wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 1–3 tego rozporządzenia, tj. analizy stanu BRD, informacji o miejscu lokalizacji i opinii właściwego komendanta Policji. Ustalono, że wg stanu na dzień 28 czerwca 2011 r. GI nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi w rozumieniu § 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia, tj. kompletnymi urządzeniami złożonymi z obudów wraz z urządzeniami rejestrującymi. Prowadzony w pierwszej połowie 2011 r. proces przejmowania od Policji i GDDKiA infrastruktury fotoradarowej polegał na odrębnym odbieraniu przez GITD konstrukcji wsporczych wraz z obudowami oraz urządzeń rejestrujących, które były kompletowane i uruchamiane od dnia 1 lipca 2011 r.[53]. Przedmiotowa dokumentacja, wymagana na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1–3 ww. rozporządzenia[54], jak opisano powyżej, była sporządzana w związku z wyborem lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących prowadzonym przez GITD w 2012 i 2013 r.

52 Wymagane na podstawie ustawy Prawo o miarach.

53 Data wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw uprawniających GITD do ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących dopuszczalnej prędkości.

54 Poprzednio w okresie objętym kontrolą - § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770).

Zdjęcie nr 1
Fotoradar w miejscowości Strzelce Opolskie (woj. opolskie)

Źródło: materiały kontrolne NIK

Rozpatrywanie przez GITD wniosków o instalację lub usunięcie urządzeń rejestrujących

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji obowiązków wynikających z art. 20b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Główny Inspektor Transportu Drogowego rozpatrywał wnioski dotyczące instalacji lub usunięcia stacjonarnych urządzeń rejestrujących zgłaszane przez uprawnione podmioty, tj.:

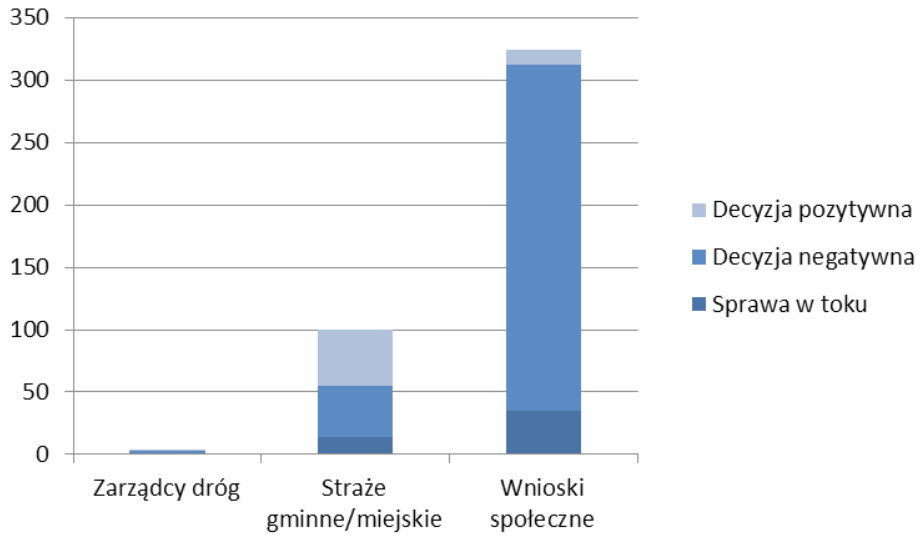
– zarządców dróg – odpowiednio cztery wnioski o wyrażenie zgody na instalację urządzeń rejestrujących (albo obudów na urządzenia) oraz cztery wnioski o usunięcie takich urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację jednego urządzenia, a dwa wnioski zostały rozpatrzone negatywnie[55]. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, trzy z nich zostały rozpatrzone pozytywnie, a jedna sprawa była w toku;
– straże gminne (miejskie) – odpowiednio 100 wniosków o wyrażenie zgody na instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego oraz cztery wnioski o usunięcie ww. urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację 45 urządzeń, a 41 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie[56]. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, dwa z nich zostały rozpatrzone pozytywnie a dwa negatywnie[57].

55 Jedna sprawa była w toku.
56 14 spraw było w toku.
57 Kwestie dotyczące instalacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących przez SM będą omówione w odrębnej Informacji o wynikach kontroli.

Ponadto do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły 324 wnioski społeczne o instalację, dziewięć wniosków o usunięcie oraz pięć wniosków o przeniesienie stacjonarnych urządzeń rejestrujących lub obudów na te urządzenia. Spośród wniosków o:

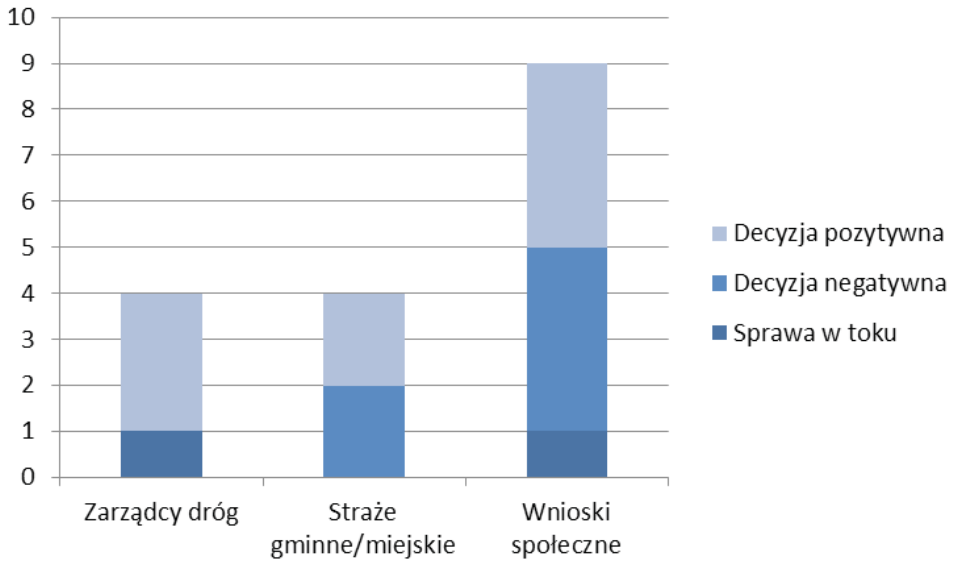
– instalację – 12 zostało rozpatrzonych pozytywnie, a 277 negatywnie[58];
– usunięcie – cztery zostały rozpatrzone pozytywnie, a cztery negatywnie[59];
– przeniesienie – dwa zostały rozpatrzone pozytywnie, a w przypadku trzech nastąpiła odmowa.

Wykres nr 1
Rozpatrywanie przez GITD wniosków o instalację fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres nr 2
Rozpatrywanie przez GITD wniosków o usunięcie fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

[58] 35 spraw było w toku.
[59] Jedna sprawa była w toku.

W wyniku badania 28 wybranych losowo wniosków dotyczących instalacji urządzeń rejestrujących ustalono, że na etapie ich rozpatrywania w GI przeprowadzane były szczegółowe analizy dotyczące: liczby i przyczyn zdarzeń drogowych w okresie ostatnich trzech lat na danym odcinku drogi, umiejscowienia obiektów użyteczności publicznej oraz natężenia ruchu i stanu technicznego drogi. Podstawowymi, powodami negatywnego rozpatrywania wniosków były: stan BRD w proponowanej lokalizacji nieuzasadniający instalacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, brak możliwości technicznych instalacji, nieuzupełnienie przez podmiot proponujący lokalizację dokumentacji wniosku (pomimo wezwań i monitów).

Programowanie stacjonarnych urządzeń rejestrujących

W wyniku analizy dzienników pracy 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz przeprowadzonych oględzin ustalono, iż żaden z objętych badaniem fotoradarów nie zapisywał naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km /h, która to wartość stanowi dopuszczalny błąd kierowcy wynikający z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Zdjęcie nr 2
Urządzenie rejestrujące zamontowane na maszcie z obudową w miejscowości Paniówki (woj. śląskie)

Źródło: materiały kontrolne NIK

Od dnia 1 lipca 2013 r., na polecenie Kierownictwa CANARD, w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km /h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km/h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy wynikającej z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące[60], która wynosi maksymalnie 10 km/h. W wyniku przyjętego ustawienia progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących, GITD nie realizował obowiązku, wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w stosunku do kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość w przedziale wynoszącym do 24/25 km/h.

W ocenie NIK, GITD miał prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążeniu do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia – wydaje się uzasadniona w kontekście istniejących obecnie uwarunkowań technicznych i kadrowych.

Legalność używanych przez GITD urządzeń rejestrujących

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez GITD, w okresie objętym kontrolą, podlegały prawnej kontroli metrologicznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o miarach. W szczególności, poszczególne eksploatowane przez GITD urządzenia rejestrujące (Fotorapid, Fotorapid C, Fotorapid CM, MultaRadar CD, AD9 C) posiadały ważne decyzje zatwierdzenia typu, wymagane na podstawie art. 8a ust. 1 ww. ustawy, wydane przez Prezesa Głównego Urzędu Miar. Ponadto w wyniku analizy dokumentacji 126 stacjonarnych i 29 mobilnych urządzeń rejestrujących[61] oraz przeprowadzonych w delegaturach GI oględzin ustalono, że wszystkie objęte badaniem fotoradary były poddawane legalizacjom pierwotnym oraz okresowym legalizacjom ponownym (wykonywanym co roku oraz w szczególności po uszkodzeniach i naprawach skutkujących koniecznością legalizacji), przeprowadzanym przez okręgowe urzędy miar. Zakres badań obejmował sprawdzenie zgodności tych urządzeń z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Na podstawie analizy dzienników pracy zbadanych fotoradarów ustalono również, że w przypadku przerw w legalizacji urządzeń nie były one wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

[60] Poprzednio w okresie objętym kontrolą § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

[61] Badaniem w zakresie legalności urządzeń rejestrujących objęto w szczególności świadectwa legalizacji pierwotnej i ponownej oraz dzienniki pracy fotoradarów i dokumentację dotyczącą przeprowadzonych napraw, które mogłyby skutkować koniecznością ponownej legalizacji urządzenia.

3.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W GI na bieżąco monitorowany jest stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w poszczególnych lokalizacjach stacjonarnych urządzeń rejestrujących, funkcjonujących w ramach automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. W Wydziale Analiz CANARD prowadzona jest w układzie rocznym baza danych zawierająca dane BRD (liczbę wypadków, zabitych, rannych i kolizji oraz przyczyny wypadków) za okres poprzedzający instalację fotoradarów oraz w kolejnych latach po uruchomieniu tych urządzeń. Dane BRD za lata 2008–2010 zostały uzyskane z opracowań sporządzonych przez podmioty zewnętrzne, natomiast dane za okres od 2011 r. są pobierane przez GITD z SEWiK[62]. Informacje za lata 2011–2012 zostały pobrane w postaci zbiorczych zrzutów z SEWiK, natomiast od początku 2013 r. dane z Policji są pobierane na bieżąco, co miesiąc.

Z bazy danych prowadzonej w CANARD wynika, że w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy jednak podkreślić, że większość fotorejestratorów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do października 2013 r., w związku z czym, zdaniem NIK, wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie było jeszcze możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny ich wpływu na bezpieczeństwo na drogach[63].

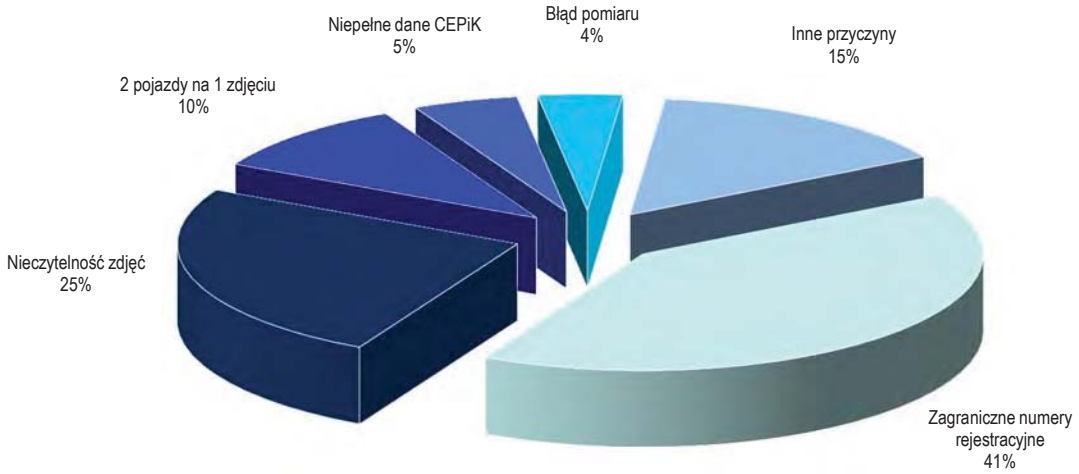
Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 2 473 716. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 1 172 950 zdjęć (47%), a 1 304 696 (tj. 53% wszystkich zdjęć) zostało odrzuconych z powodu braku możliwości ich wykorzystania. Najczęstszymi powodami odrzucania zapisów z urządzeń rejestrujących były: zagraniczne numery rejestracyjne (41%), nieczytelność zdjęć (25%), zarejestrowanie na jednym zdjęciu dwóch pojazdów (10%), niepełne dane z Centralnej Ewidencji Pojazdów (5%), błąd pomiaru (4%)[64].

[62] W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przedstawiane przez Policję (SEWiK), ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a także ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu oraz przetwarzaniu danych, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie

[63] Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, analizy mające na celu potwierdzenie zasadności lokalizacji fotoradaru muszą zostać powtórzone po upływie 40 miesięcy od wyboru danej lokalizacji.

[64] Przedstawione dane dotyczące powodów odrzuceń zdjęć odnoszą się do okresu luty 2012 r. – marzec 2013 r.

Wykres nr 3
Struktura przyczyn niewykorzystania zdjęć z fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Obecnie brak jest odpowiednich przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców[65] mandatów karnych kredytowanych i istnieje tylko możliwość nakładania grzywien w formie mandatu gotówkowego. W związku z powyższym, prowadzenie postępowania drogą korespondencyjną jest nieuzasadnione. Ponadto zachodzi problem w postaci wymiany informacji pomiędzy CANARD a zagranicznymi podmiotami rejestrującymi pojazdy w celu ustalenia ich właścicieli bądź posiadaczy.

Procedury wymiany informacji w ww. zakresie (w ramach UE) zostały określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego[66], na podstawie której w poszczególnych państwach członkowskich mają zostać zorganizowane tzw. punkty kontaktowe przekazujące dane na temat pojazdów i ich właścicieli. Pracownicy GI uczestniczyli w konsultacjach dotyczących transpozycji ww. dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz prowadzone były prace analityczne[67] mające na celu stworzenie wymagań technicznych i prawnych funkcjonalności pozwalających na przekazywanie danych między systemem centralnym CANARD a krajowym punktem kontaktowym.

W celu ograniczenia liczby zdjęć niewykorzystywanych ze względu na ich nieczytelność, montowane są sukcesywnie urządzenia rejestrujące nowej generacji, wykonujące zdjęcia lepszej jakości, niż urządzenia przejęte od Policji i GDDKiA.

Na podstawie 1 172 950 zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące będące w dyspozycji GITD, które zostały zakwalifikowane do dalszego procedowania, wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wysłano 739 796 wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia. Wybierane przez kierujących warianty odpowiedzi dotyczyły:

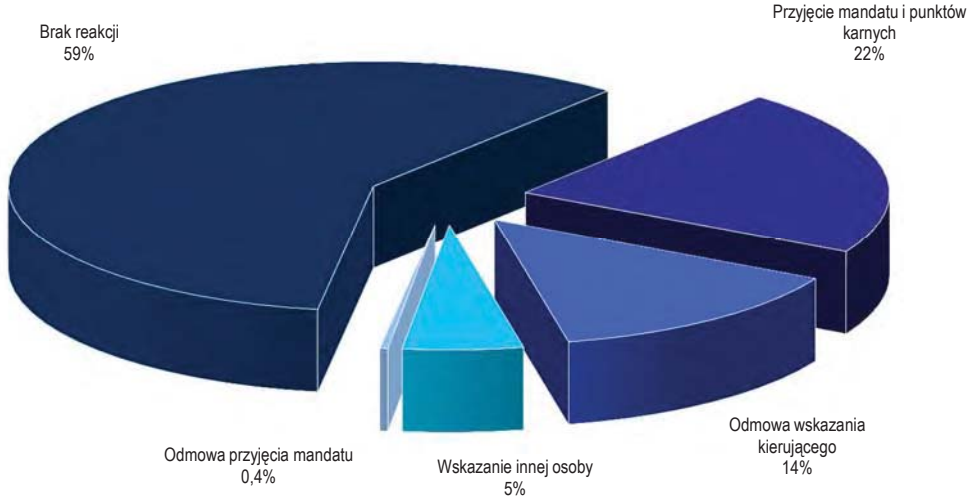
65 Słowo „cudzoziemiec" jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

66 Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1.Termin wprowadzenia dyrektywy do krajowych systemów prawnych został określony na dzień 7 listopada 2013 r.

67 W ramach umowy nr 417/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. na wytworzenie i wdrożenie Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD.

– przyjęcia mandatu i punktów za niestosowanie się do ograniczenia prędkości (tj. za czyn wymieniony w art. 92a Kodeksu wykroczeń) – 161 109 odpowiedzi;
– odmowy wskazania kierującego pojazdem (tj. czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) – 102 533 odpowiedzi;
– wskazania innej osoby kierującej pojazdem – 39 347 odpowiedzi;
– odmowy przyjęcia mandatu karnego za wykroczenia wymienione odpowiednio w art. 92a (1 753 odpowiedzi) i 96 § 3 Kodeksu wykroczeń (897 odpowiedzi)[68].

Wykres nr 4
Reakcja kierujących na wezwania ITD



Źródło: opracowanie własne NIK

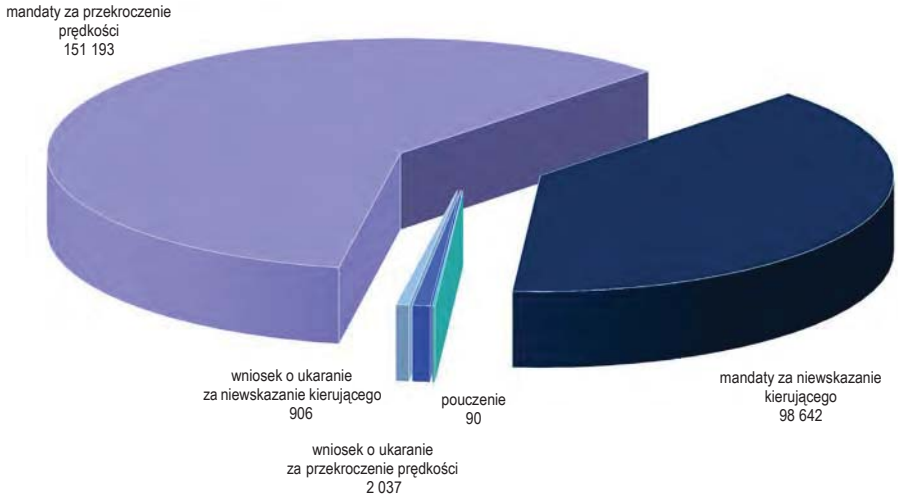
Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., w wyniku postępowań prowadzonych, w związku z ujawnionymi za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeniami przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości GITD[69]:

– nałożył 151 193 mandaty na kwotę 33 870,7 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń;
– nałożył 98 642 mandaty na kwotę 32 702,2 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń;
– skierował do sądów 2 037 i 906 wniosków o ukaranie w sprawie wykroczeń wymienionych odpowiednio w art. 92a oraz w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń;
– w stosunku do 90 kierowców ograniczono się do zastosowania pouczenia.

[68] Przedstawione dane odnoszą się tylko do odpowiedzi udzielonych przez kierujących pojazdami zarejestrowanych w systemie FET Traffic i obecnie wdrażanym Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z eksploatowanych przez GITD systemów – GdŻ nie posiadał funkcjonalności raportowania w tym zakresie.

[69] Wg danych przekazanych przez CANARD.

Wykres nr 5
Działania ITD wobec sprawców wykroczeń



Źródło: opracowanie własne NIK

NIK zauważa, że ponad 98 tys. sprawców ujawnionych przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości, tj. blisko 40% wszystkich dotychczas ukaranych, nie zostało ukaranych mandatem za to wykroczenie (tym samym nie dostało też punktów karnych), bo właściciele pojazdów odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli oni informowani przez ITD, która przesyłała im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK, tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz fakt, że przy występującej skali naruszeń, możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, należałoby rozważyć zmianę trybu odpowiedzialności w tym zakresie. NIK wskazuje, że jednym z proponowanych kierunków działań, mogącym rozwiązać problem rozdźwięku pomiędzy automatyzacją systemu a czasochłonnością i skomplikowaniem postępowania w sprawach o wykroczenia, jest przeniesienie odpowiedzialności za ujawniane niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego na grunt procedury administracyjnej. Tryb procedury właściwej w sprawach o wykroczenia, mając niewątpliwy walor zapewnienia gwarancji proceduralnych, charakteryzuje się cechami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy. Doświadczenia GITD, a także innych krajów, wskazują, że tryb ten nie przystaje do skali rejestrowanych naruszeń wykroczeń drogowych – ustalenie sprawcy jest procesem długotrwałym, a często także niewykonalnym w praktyce. W istocie prowadzi do karania na skalę masową właściciela pojazdu za odmowę wskazania kierującego, a nie sprawcy, za niestosowanie się do ograniczeń prędkości. Kwestia ta została szerzej omówiona na str. 14 i 51 Informacji.

W wyniku analizy danych dotyczących procedowania przez GITD, w okresie objętym kontrolą, w sprawie ujawnionych naruszeń przepisów ruchu drogowego ustalono, że na poszczególnych etapach realizacji ww. spraw występowały zaległości w postaci skumulowanej liczby czynności pozostałych do wykonania[70], co skutkowało m.in. stałym wzrostem liczby spraw niezakończonych.

[70] Np. w okresach 1 kwietnia 2012 r. – 30 czerwca 2012 r. oraz 1 października 2012 r. – 31 grudnia 2012 r. liczba wykonanych zdjęć wyniosła odpowiednio 303 640 oraz 611 906, z czego tylko 129 263 i 463 036 zostało w podanych okresach wgrane do systemu informatycznego CANARD. Dowody stwierdzonych wykroczeń były wgrywane do systemu informatycznego dopiero w kolejnych kwartałach.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. liczba spraw otwartych wyniosła 433 842, podczas gdy na koniec wcześniejszych kwartałów wynosiła ona: 280 360 – 30 marca 2013 r., 166 887 – 31 grudnia 2012 r., 61 377 – 30 września 2012 r., 10 575 – 30 czerwca 2012 r. Z łącznej liczby spraw otwartych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.) najwięcej, tj. 271 317 znajdowało sią na etapie korespondencji z obywatelami (wysyłanie wezwań, analiza odpowiedzi, przesyłanie monitów i ustalanie kierujących pojazdami w chwili wykroczenia).

W przypadku prowadzonych przez GITD spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego stwierdzono również przypadki, w których poszczególne czynności nie zostały zrealizowane w terminach wynikających z przepisów art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń. Wg stanu na dzień 17 września 2013 r., z powodu przekroczenia terminów 180 i 90 dni od daty ujawnienia naruszeń (w przypadku wykroczeń określonych odpowiednio w art. 92a oraz 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) GITD nie nałożył 72 337 mandatów karnych o szacunkowej wartości 19 433,6 tys. zł. Do sądów skierowano 222 z ww. spraw a odnośnie 61 122 spraw prowadzone były dalsze czynności mające na celu skierowanie do sądu wniosków o ukaranie[71]. W przypadku 11 115 spraw o szacunkowej wartości grzywien wynoszącej 2 555,9 tys. zł, stwierdzono natomiast, że z powodu przekroczenia jednego roku od daty popełnienia wykroczeń, upłynął termin ich karalności, w związku z czym przedmiotowe postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji karnej w postaci mandatu lub punktów[72].

Przyczynami powstających zaległości w procedowaniu spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami były w szczególności:

- niewystarczające zasoby kadrowe CANARD, w tym w szczególności Wydziału Postępowań;
- wzrost liczby ujawnianych wykroczeń wynikający z rozbudowy systemu i uruchamiania nowych urządzeń rejestrujących[73] oraz lepsza jakość zdjęć wykonywanych przez instalowane od 2012 r. urządzenia nowej generacji;
- stosowana przez sprawców wykroczeń praktyka celowego wydłużania postępowań, polegająca np. na: udzielaniu odpowiedzi z opóźnieniem, ignorowaniu pism GITD, wskazywaniu kolejnych osób jako kierujących pojazdem, przesyłaniu korespondencji nietypowej, zawierającej różne pytania i żądania pod adresem GITD;
- prowadzenie (w pierwszym okresie funkcjonowania CANARD) dokumentacji postępowań w formie papierowej bez zastosowania narzędzi informatycznych oraz brak powierzchni biurowej i niezbędnej liczby sprzętu komputerowego;
- brak pełnego wdrożenia docelowego systemu teleinformatycznego CANARD (planowany na 23 maja 2014 r.) oraz tymczasowe wykorzystywanie dwóch innych aplikacji nie posiadających wszystkich wymaganych funkcjonalności;
- okresowe wahania liczby ujawnianych wykroczeń polegające np. na dużym wzroście liczby spraw do procedowania w okresie letnim, co wynika z lepszych warunków pogodowych i jakości zdjęć.

[71] W piśmie z dnia 9 września 2013 r. (znak: CAN.116.22.2013.0254) skierowanym do Dyrektora Generalnego GITD, Dyrektor CANARD wskazał, że aktualny stan kadrowy pozwala na „przeprocesowanie" tylko ok. 1% spraw, w przypadku których upłynął termin nałożenia mandatów i które powinny zostać skierowane do sądu.

[72] Przedstawione dane liczbowe dotyczą spraw procedowanych w systemie FET Traffic i w Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z wykorzystywanych przez GITD systemów – GdŻ nie zapewniał możliwości raportowania w tym zakresie.

[73] Obowiązek rozbudowy systemu do docelowej liczby 478 urządzeń rejestrujących wynika w szczególności z umowy o dofinansowanie projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Ustalono, że GITD informował organ nadrzędny (Ministra TBiGM) o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procesu procedowania ujawnionych wykroczeń. Informacje o powstających zaległościach oraz o konsekwencjach w postaci niewykonanych dochodów budżetu państwa były również przekazywane do Ministerstwa Finansów, w związku z prowadzoną korespondencją dotyczącą uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie zwiększenia zatrudnienia w CANARD. GITD podejmował również systematyczne działania (zarówno w formie docelowych rozwiązań, jak i działań tymczasowych) mające na celu zmniejszenie liczby zaległości oraz zapewnienie bieżącego i zgodnego z terminami właściwych ustaw procedowania spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami, w szczególności:

– podejmowano działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia CANARD;
– oddelegowano z innych komórek organizacyjnych GITD 38 pracowników na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2013 r. do Wydziału Postepowań CANARD oraz dokonano wewnętrznych przesunięć pracowników CANARD w celu zwiększenia liczby osób prowadzących postępowania w sprawach ujawnionych wykroczeń;
– podpisano umowę nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców[74], na podstawie której zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia;
– wdrożono do wykorzystania dwa kolejne, tymczasowe systemy informatyczne oraz prowadzono prace nad zdefiniowaniem funkcjonalności i wdrożeniem docelowego systemu teleinformatycznego CANARD zapewniającego maksymalną automatyzację procesu obsługi wykroczeń.

W efekcie oddelegowania od dnia 1 lipca 2013 r. pracowników z innych komórek organizacyjnych GI, wg stanu na dzień 6 września 2013 r., odnotowano wzrost czynności zrealizowanych na poszczególnych etapach procedowania spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego[75]. Jednocześnie, wzrost liczby spraw procedowanych przez Wydział Postępowań skutkował zwiększeniem liczby zapytań ze strony obywateli kierowanych w formie e-mail (ponad 500%), telefonicznej (około 300%) oraz osobistych wizyt petentów (ponad 200%) obsługiwanych przez Wydział Ogólny CANARD. W związku z powyższym w CANARD opracowane zostały alternatywne scenariusze wzmocnienia Wydziału Ogólnego obejmujące m.in. zwiększenie liczby etatów/oddelegowanie 12 pracowników lub zlecenie zadań związanych z obsługą telefoniczną podmiotowi zewnętrznemu.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. łączna kwota dochodów wykonanych przez GITD z tytułu działalności CANARD[76] wyniosła 62 287 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą wykonano dochody w wysokości:

74 W składzie: Poczta Polska S.A., Polska Telefonia Komórkowa – Centertel Sp. z o.o., Itella Information Sp. z o.o.

75 468 988 spraw niezakończonych wg stanu na dzień 6 września 2013 r.

76 Dane liczbowe dot. dochodów zostały przedstawione w oparciu o materiały przekazane przez Biuro Finansowo-Gospodarcze (BFG) GITD. W związku z faktem, że w BFG nie była prowadzona ewidencja analityczna w rozbiciu na poszczególne artykuły Kodeksu wykroczeń, przedstawiona kwota zawiera zarówno dochody wykonane z tytułu mandatów nałożonych przez GITD za przekroczenia dozwolonej prędkości, jak i mandaty nałożone w związku z prowadzonymi kontrolami ruchu drogowego (tj. za inne naruszenia przepisów ruchu drogowego).

– w 2011 r. – 78,9 tys. zł, stanowiącej 18,5% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
– w 2012 r. – 25 981,3 tys. zł, stanowiącej 66,8% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
– w pierwszej połowie 2013 r. – 36 305,7 tys. zł, tj. 81,1% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD.

Zaległości pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. oraz wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosły odpowiednio 13 437,7 tys. zł oraz 19 725 tys. zł.

Wg stanu na dzień 4 września 2013 r. w ramach windykacji zaległości powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów nałożonych przez CANARD, w GI wystawiono 17 401 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4 827,2 tys. zł, co stanowiło 24,5% kwoty zaległości pozostałych na koniec okresu objętego kontrolą. Stwierdzono również, że w dalszym ciągu wystawiane są tytuły wykonawcze w stosunku do zaległości za lata 2011–2012 (wg stanu na dzień 4 września 2013 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 4 384,4 tys. zł, co stanowi 32,6% łącznej kwoty zaległości na koniec 2012 r. – 13 437,7 tys. zł).

Przekazywanie przez GITD do Policji informacji o nałożeniu mandatu karnego skutkującego nałożeniem na kierowców punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego

GITD nałożył 151 193 mandaty karne za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń, w przypadku których dodatkową sankcją było nałożenie na kierujących pojazdami punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5[77]) na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego[78].Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłał do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych. W wyniku badania próby 87 378[79] zawiadomień przekazanych przez GITD w okresie objętym kontrolą ustalono, iż:

– średni czas upływający od daty wystawienia mandatu do przekazania karty MRD-5 do Policji wynosił 54 dni robocze;
– 3 zawiadomienia przekazano w terminie do 7 dni roboczych od wystawienia mandatu;
– 29 610 (34%) zawiadomień przekazano w terminie wynoszącym od 7 do 30 dni roboczych od wystawiania mandatu;
– 57 765 (66%) zawiadomień przekazano w terminie powyżej 30 dni roboczych od wystawiania mandatu (w tym 8 411, tj. 10% zawiadomień przekazano w terminie od 100 do 200 dni roboczych od wystawienia mandatu oraz 719, tj. 1% w terminie przekraczającym 200 dni roboczych od wystawienia mandatu).

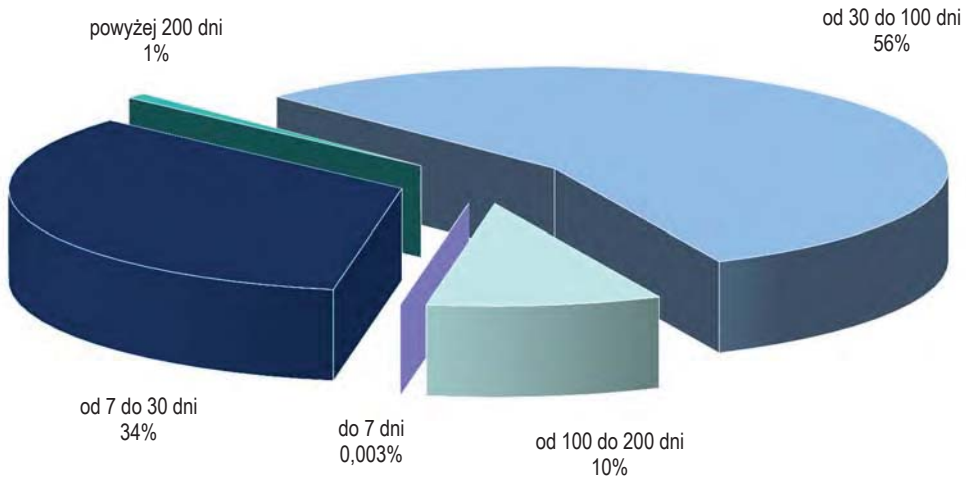
77 Obecnie PRD-5.

78 Dz. U. z 2012 r., poz. 488. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, przedmiotowy obowiązek był określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz.1998 ze zm.).

79 Badaniem objęto wszystkie karty rejestracyjne przekazane wg stanu na dzień 4 lipca 2013 r., które zostały wygenerowane z wykorzystaniem systemów informatycznych GITD.

Największe opóźnienia w przekazywaniu danych o nałożonych mandatach i punktach miały miejsce w 2012 r. (średnio 85 dni roboczych), natomiast w 2013 r., pomimo wzrostu ilości spraw procedowanych przez GITD terminowość przekazywania informacji do Policji uległa poprawie i wyniosła średnio 29 dni roboczych.

Wykres nr 6
Terminy wysyłania kart Mrd-5



Źródło: opracowanie własne NIK

Ustalono, że z inicjatywy GITD prowadzone były konsultacje z przedstawicielami Komendy Głównej Policji, mające na celu określenie warunków technicznych przekazywania kart MRD-5 do Policji w formie elektronicznej (tj. na informatycznym nośniku danych lub w drodze teletransmisji). Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, GITD nie uzyskała oficjalnego stanowiska KGP w przedmiotowej kwestii.

Kierowanie przez GITD wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. GITD skierował do sądów 906 wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, tj. odmowy wskazania kierującego pojazdem w momencie popełnienia wykroczenia. W przypadku 141 z ww. spraw (16%) sądy odmówiły rozpatrzenia wniosków wskazując, że Główny Inspektor Transportu Drogowego nie jest podmiotem uprawnionym do kierowania wniosków o ukaranie i występowania z oskarżeniem w sprawach wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. W stosunku do ww. orzeczeń GITD złożył 95 zażaleń, z których 44 zostały rozpatrzone pozytywnie, natomiast w 51 przypadkach sądy utrzymały pierwotne postanowienia.

GITD poinformował organ nadrzędny – Ministra TBiGM o problemach związanych z niejednolitym orzecznictwem sądów dotyczącym legitymacji procesowej GITD w zakresie spraw wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń oraz przygotował pismo do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał m.in. na niejednoznaczność przepisów obowiązujących w tym zakresie oraz na właściwość Ministra TBiGM do zainicjowania zmian przepisów prawa, umożliwiających precyzyjne ustalenie kompetencji ITD w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia.

Z informacji udzielonej NIK przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, iż problemy i wątpliwości dotyczące zakresu kompetencji i zadań realizowanych przez GITD, wynikające z rozbieżności stanowisk sądów w sprawach, w których występuje Główny Inspektor Transportu Drogowego, opinii i stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, wykraczają poza kwestie dotyczące doprecyzowania kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawach o wykroczenia. W Ministerstwie TBiGM zgromadzono i przeanalizowano szereg materiałów i dokumentów obejmujących działania Inspekcji Transportu Drogowego. Prowadzone prace zmierzają do znalezienia takiego rozwiązania i takiej konstrukcji prawnej, które umożliwią skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów w ruchu drogowym. Przedmiotowe działania, w opinii MTBiGM, mają na celu zidentyfikowanie obszarów, w których niezbędne jest wprowadzenie zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz stworzenie przede wszystkim skutecznego systemu odpowiedzialności za naruszenia przepisów dotyczących ograniczenia prędkości. W następstwie dokonanych ustaleń zostaną przygotowane stosowne zmiany przepisów likwidujące zidentyfikowane luki prawne w zakresie kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

3.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

W GI opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj. w obszarze, w którym dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze wymagane na podstawie art. 129g ust. 5[80] ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przedmiotowe wzory oparto o przepisy regulujące kwestie postępowania w sprawach o wykroczenia, tj.: ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[81], ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r.[82] i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r.[83] w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Pierwotny wzór formularzy (przyjęty w lipcu 2011 r.) ulegał w toku bieżącej działalności CANARD modyfikacjom i zmianom, które wynikały m.in. z doświadczeń w zakresie korespondencji prowadzonej z obywatelami oraz z potrzeby dostosowania formularzy do budowanego systemu informatycznego.

W GI wdrożono również wewnętrzne regulacje w obszarze wymienionym w art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. w zakresie warunków technicznych oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów. Przedmiotowe procedury zostały zawarte w obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach Kierownictwa GI dotyczących:

– zasad przetwarzania danych osobowych oraz zasad dotyczących kont użytkowników sprzętu komputerowego i systemu teleinformatycznego;
– Polityki bezpieczeństwa informacji oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych;

[80] Minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem sprawiedliwości, uwzględniając zakres niezbędnych danych oraz konieczność zapewnienia jednolitości dokumentów, powinien określić w drodze rozporządzenia wzory dokumentów stosowanych przez GITD w postepowaniu w sprawach o wykroczenia.

[81] Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

[82] Dz. U. z 2002 r., Nr 236, poz. 1998 ze zm.

[83] Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

– instrukcji kancelaryjnej GI;
– Wytycznych w sprawie pobierania danych ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących i przekazywania do Systemu Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

Ponadto, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, w GI została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI ustalono, że zgrywanie danych ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie było dokonywane zgodnie z opracowanymi w tym zakresie wytycznymi, tj. z wykorzystaniem szyfrowanych nośników danych.

3.2.4. Inne ustalenia

Struktura organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w strukturze GI zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GI określonego w zarządzeniu nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r.[84]. W poszczególnych delegaturach funkcjonowały tylko Wydziały: Elektronicznego Poboru Opłat oraz Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, natomiast nie wyodrębniono pozostałych komórek organizacyjnych wymienionych w § 26 ust. 2 ww. zarządzenia[85] oraz nie powołano naczelników delegatur, o których mowa w art. 52 ust. 1b utd. Ustalono, że przyczyną niedostosowania struktury delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejęcia przez delegatury terenowe GI zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.[86].

W ocenie NIK równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GI jest niecelowe oraz ekonomicznie nieuzasadnione. Ujednolicenie struktur ITD (np. poprzez przejęcie zadań WITD przez delegatury terenowe zgodnie z założeniami obowiązującego regulaminu organizacyjnego GI) mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość dyslokowania oraz zarządzania siłami i środkami ITD w poszczególnych rejonach kraju oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur[87].

NIK ustaliła, iż Główny Inspektor Transportu Drogowego od 2011 r. zwracał uwagę na problemy dotyczące sprawnego, ekonomicznego oraz skutecznego zarządzania ITD. Zdaniem NIK, przejawem

84 Dz. Urz. MTBiGM poz. 83. Przedmiotowe zarządzenie obowiązuje od dnia 20 listopada 2012 r.

85 Wydział Kontroli Inspekcyjnej, Wydział Prawny, Wydział Administracyjny, Wydział Gospodarki Finansowej, Wieloosobowe Samodzielne Stanowisko do spraw Informatyki, zespoły terenowe.

86 Likwidacja WITD i przejęcie ich zadań przez delegatury terenowe GITD skutkowałaby koniecznością przeniesienia środków finansowych na utrzymanie tych podmiotów ujmowanych dotychczas w części 85 budżetu państwa Budżety Wojewodów, do części 39 Transport – Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

87 Z szacunków GITD wynika, że ujednolicenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6–7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych.

podjętych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, działań naprawczych jest złożony projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw[88].

Postulowane w projekcie rozwiązanie zakłada likwidację dualizmu struktur poprzez ich redukcję, tj. likwidację 16 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego i przeniesienie wszystkich zadań i kompetencji kontrolnych do już funkcjonujących 10 delegatur terenowych GI. Według ustaleń NIK projekt przedmiotowej ustawy został zgłoszony przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 21 maja 2012 r. Projekt znajduje się na etapie procedowania w Rządowym Centrum Legislacji (aktualny etap, na którym trwają prace – Komitet Stały Rady Ministrów – protokół ustaleń nr 6/2013 z dnia 11 lutego 2013 r.)[89].

Stan zatrudnienia pracowników GI obsługujących system nadzoru nad ruchem drogowym

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób[90] (w tym 89 osób w CANARD i 111 w delegaturach)[91] i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[92]. Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*[93].

Ustalono, iż od początku 2013 r. Kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GI, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministra TBiGM) oraz Ministra Finansów o zwiększenie do założonego poziomu (300) stanu etatowego CANARD z uwagi na rozwój systemu, zwiększającą się liczbę urządzeń rejestrujących, a tym samym rosnący wolumen spraw do załatwienia. W uzasadnieniu przedstawiano dane dotyczące liczby ujawnianych wykroczeń, liczby zaległości oraz liczby roboczogodzin potrzebnych do nadania biegu wszystkim sprawom w związku z ujawnionymi wykroczeniami. Przedmiotowe wnioski były negatywnie rozpatrywane przez Ministra Finansów. W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2013 r. Podsekretarz Stanu w MF wskazała m.in. że: *Należy (…) z satysfakcją stwierdzić, że wejście w życie przepisów ustawy fotoradarowej, a w konsekwencji wdrożenie systemu automatycznej kontroli prędkości, spełniło swą zasadniczą rolę - wzrostu bezpieczeństwa na drogach oraz przeciwdziałania zjawisku naruszania przepisów ruchu drogowego. (…) stan osobowy Centrum, tj. 210 osób – wydaje się na chwilę obecną wystarczający do prawidłowej realizacji nałożonych zadań i prowadzenia bieżących spraw przypisanych ww. komórce.(…).*

Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w CANARD (40 osób od 1 listopada 2013 r. i 10 osób od 1 grudnia 2013 r.) została podjęta przez MF dopiero w dniu 15 października 2013 r. i nie obejmowała pełnej liczby etatów wskazanej w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

88 Projekt z dnia 12 listopada 2012 r. w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UA 19.

89 http:/legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/45287/katalog/45316

90 Ponadto zawarto jedną umowę o dzieło.

91 W latach 2011 i 2012 przeciętne zatrudnienie pracowników realizujących ww. zadania wynosiło odpowiednio 101 i 206 osób.

92 Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

93 Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169).

Z uwagi na zwłokę w uruchomieniu środków z rezerwy celowej, Dyrektor Generalny GI zdecydował o tymczasowym oddelegowaniu do CANARD, w okresie do 1 lipca do 30 września 2013 r., 38 pracowników zatrudnionych w innych komórkach organizacyjnych GI. Dokonano również czasowego przeniesienia do Wydziału Postępowań 12 pracowników z innych Wydziałów CANARD. Opisane działania miały na celu ograniczenie zaległości i zapewnienie, w miarę posiadanych zasobów, bieżącego procedowania w sprawach ujawnionych wykroczeń.

Audyt i kontrola wewnętrzna realizacji zadań GI związanych z fotoradarami

W okresie objętym kontrolą, obszar poddany niniejszej kontroli NIK nie był w GI objęty audytem, ani też czynnościami kontrolnymi w ramach instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. W planie audytu wewnętrznego na rok 2013 ujęte zostało zadanie audytowe z obszaru *Nadzór nad ruchem drogowym* pt. *Prowadzenie czynności wyjaśniających i przygotowywanie wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia ujawniane za pomocą urządzeń rejestrujących*. Planowany termin realizacji ww. zadania to III/IV kwartał 2013 r.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., do GITD wpłynęło 77 skarg związanych z realizowanymi przez ten podmiot zadaniami dotyczącymi ujawniania za pomocą urządzeń rejestrujących wykroczeń w zakresie przekraczania limitów prędkości. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich ww. spraw, nie stwierdzono przypadków rozpatrywania skarg w sposób naruszający przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[94]. Ustalono natomiast, że trzy skargi dotyczyły opieszałości działania GITD, tj. nienałożenia mandatów karnych, pomimo złożenia przez obywateli oświadczeń o przyjęciu grzywien za popełnione wykroczenia. Z dokumentacji ww. spraw wynika, że przyczyną nienałożenia mandatów był brak możliwości terminowego procedowania przez CANARD w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń. Ze względu na zaistniałą sytuację, we wszystkich trzech ww. przypadkach, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[95], w stosunku do sprawców czynów ograniczono się do zastosowania pouczenia.

Usterki, uszkodzenia lub niesprawności urządzeń rejestrujących

W okresie objętym kontrolą wystąpiło łącznie 639 przypadków usterek, uszkodzeń lub niesprawności urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) skutkujących przerwą w pracy tych urządzeń, w tym 78 uszkodzeń spowodowanych aktami wandalizmu (m. in. podpalenia, kradzieże, włamania, zamalowanie obiektywu). Wynikające z ww. zdarzeń przerwy w pracy fotoradarów wynosiły od jednego dnia do kilku miesięcy, a w 13 przypadkach wystąpiła szkoda całkowita. Na naprawę uszkodzeń powstałych w wyniku aktów wandalizmu wydatkowano łącznie 465 tys. zł. Dziewięć przypadków uszkodzeń urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) nastąpiło w wyniku kolizji drogowych.

94 Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

95 Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

Zdjęcie nr 3
Uszkodzony maszt w miejscowości Nowe Miasteczko (woj. lubuskie)

Źródło: materiały kontrolne NIK

Wykorzystanie nieoznakowanych pojazdów służbowych GI

Inspekcja Transportu Drogowego jest uprawniona do kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu m.in. zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących (art.129a ust.1 pkt 3 lit. b ustawy Prawo o ruchu drogowym). NIK zwraca uwagę, iż w ustawie o transporcie drogowym nie określono zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

Kwestie dot. oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji zostały, zgodnie z upoważnieniem ustawowym (art. 69 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym) określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego[96]. W § 9 ww. rozporządzenia określono wzór oznakowania pojazdów służbowych ITD, ale jednocześnie w jego ust. 4 wprowadzony został przepis dopuszczający użycie pojazdów niespełniających warunków oznakowania (tzw. pojazdów nieoznakowanych) do celów służbowych w wyjątkowych przypadkach.

[96] Dz. U. z 2012 r., poz. 402.

Zdjęcie nr 4
Pojazd służbowy GITD z zamontowanych urządzeniem rejestrującym

Źródło: GITD

GITD dysponuje 29 pojazdami wyposażonymi w mobilne urządzenia rejestrujące, w tym 22 pojazdami uprzywilejowanymi oraz 7 pojazdami technicznymi[97]. Pojazdy te są wykorzystywane przez CANARD oraz delegatury terenowe GI. Działania pojazdów wyposażonych w mobilne urządzenia rejestrujące prowadzone są w godzinach 6.00–14.00 i 14.00–22.00. Średni miesięczny czas pracy[98] tych pojazdów wynosił około 1600 godzin, rejestrując 246 081 naruszeń przepisów ruchu drogowego (ok 10% wszystkich zarejestrowanych przez będące w dyspozycji GITD urządzenia rejestrujące). Kontrola wykazała, iż przedmiotowe pojazdy są wykorzystywane w wytypowanych i uzgodnionych z jednostkami Policji punktach kontroli. Powyższe punkty kontrolne typowane były w miejscach, które z różnych przyczyn (technicznych, długotrwałości montażu stacjonarnych urządzeń rejestrujących) nie mogły być objęte nadzorem urządzeń stacjonarnych. Zaznaczyć przy tym należy, że stosowanie tego przepisu, zgodnie z jego treścią, może mieć miejsce tylko i wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

3.3 Propozycje zmian

Jak wskazano w Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020[99], Polska należy do państw o najwyższej liczbie ofiar wypadków drogowych w Europie. W latach 2002–2011 wypadki drogowe pochłonęły życie ponad 51 tysięcy osób, a dalsze ok 596 tysięcy osób zostało rannych. Choć dostrzec można pozytywny trend zmniejszania się ww. liczb w ciągu tej dekady (liczba zabitych w 2011 r. zmniejszyła się o 28%, a liczba wypadków o 26% w stosunku do roku 2002), to Polska nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

97 Wg stanu na dzień 31 października 2013 r.

98 W okresie od wprowadzenia do służby do października 2013 r.

99 Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 Praca zbiorowa pod redakcją Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) Warszawa 2013 r.

Wskazany Program zwraca uwagę, że „prędkość jest kluczowym czynnikiem wpływającym na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadków drogowych i skalę ich skutków". Dostrzega się przy tym powszechny charakter zjawiska przekraczania dozwolonej prędkości w Polsce (obejmujące blisko połowę kierowców), a niemal co trzeci wypadek, którego skutkiem są ofiary śmiertelne jest wynikiem nadmiernej prędkości, bądź jej niedostosowania do warunków drogowych. Program wskazuje na potrzebę usprawnienia systemu zarządzania prędkością, którego częścią jest wymuszenie stosowania się kierujących do obowiązujących ograniczeń prędkości m.in. przy wykorzystaniu automatyzacji nadzoru nad ruchem. Do podstawowych warunków wpływających na skuteczną realizację działań związanych z zapewnieniem bezpiecznej prędkości Program zalicza potrzebę nowelizacji aktów prawnych odnoszących się do prędkości w ruchu drogowym, w tym modyfikacji trybu karania naruszeń istniejących ograniczeń prędkości, jak również prowadzenie badań i wymianę doświadczeń, w tym ocenę skuteczności zastosowanych rozwiązań i środków.

Ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego powodowanych przez nadmierną prędkość znajduje również odzwierciedlenie w analizach Banku Światowego. Jak wskazuje ta organizacja w raporcie pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*[100] przekraczanie dozwolonej prędkości jest od dawna uznanym za kluczowy czynnik prowadzący do tragicznych wypadków drogowych, powołując się przy tym na wyniki badań i analiz wykonywanych przez takie organizacje jak: Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) czy OECD. Z badań przywołanych we wskazanym raporcie wynika, że zastosowanie fotoradarów poprawiło stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie jednak, wśród identyfikowanych przez Bank Światowy głównych przyczyn wypadków w Polsce wskazuje się brak skutecznego nadzoru nad ograniczeniami prędkości skutkujący stosunkowo dużą liczbą kierowców przekraczających dozwoloną prędkość. Zwraca się przy tym uwagę na rozdźwięk pomiędzy negatywnym przekazem medialnym a wysokim poparciem dla fotoradarów w poszczególnych społecznościach np. w USA, Australii i Wielkiej Brytanii. Wśród formułowanych w raporcie wniosków wskazuje się, że lepszy nadzór nad prędkością uzyskany za pomocą zmniejszenia limitów prędkości i egzekwowania ich przestrzegania, przyniesie duże i bardzo szybkie korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i będzie stanowić uzupełnienie programu modernizacji infrastruktury.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań (mających na celu zwiększenie skuteczności automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym) w następujących obszarach:

- **skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych;**
- **tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości;**
- **dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących;**
- **działania profilaktyczne (edukacyjne).**

[100] Raport opublikowany na stronie internetowej Banku Światowego pod adresem:http://documents.worldbank.org/curated/en /2013/06/18086434/country-report-poland-road-safety-management-capacity-review-raport-koncowy-przeglad--potencjalu-w-zakresie-zarzadzania-bezpieczenstwem-drogowym-w-polsce

Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

Istotnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie skutecznego mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności zagranicznych sprawców naruszeń drogowych ujawnianych przy pomocy automatycznych systemów rejestracji. Problem ten dostrzeżony został już w raporcie końcowym projektu ESCAPE[101] w 2003 r., gdzie wskazuje się na wyniki badań sygnalizujące trudności związane zarówno z identyfikacją sprawców, jak i egzekwowaniem ich odpowiedzialności, w przypadkach rejestracji pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju popełnienia wykroczenia. W warunkach polskich, problem ten przybiera charakter dwojaki. Z jednej strony, GITD identyfikował, w swojej praktyce, problem wskazywania, przez wzywanych właścicieli pojazdów zarejestrowanych w ramach automatycznego systemu rejestracji naruszeń, cudzoziemców jako osób, które miały w danym okresie prowadzić pojazd. Ponadto, wśród identyfikowanych naruszeń występują przypadki, gdy czyn ten popełniany jest przy użyciu pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju. Warto przy tym podkreślić, że zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urządzeń rejestrujących (41 % liczby wszystkich odrzuconych zapisów). Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców[102] mandatów karnych kredytowanych[103], jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

Przyjęcie, na poziomie Unii Europejskiej, przepisów ustanawiających procedury wymiany informacji[104] powinno przyczynić się do stopniowego rozwiązania ww. problemu w zakresie identyfikacji sprawców naruszeń określonych przepisów ruchu drogowego, w tym przekroczenia dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do czerwonego sygnału świetlnego, popełnionych przy wykorzystaniu pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich UE. Przyjęte przepisy zobowiązały państwa członkowskie do wdrożenia systemu automatycznej, transgranicznej wymiany informacji w zakresie danych rejestracyjnych pojazdów oraz danych właścicieli lub posiadaczy pojazdów w przypadkach odnotowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego w państwie członkowskim innym niż państwo rejestracji pojazdu. Zgodnie z przyjętą w tych przepisach procedurą, dostęp uprawnionych organów krajowych do informacji będzie odbywał się za pośrednictwem krajowego punktu kontaktowego. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia ww. systemu w terminie do dnia 7 listopada 2013 r. W chwili sporządzenia niniejszej informacji, w Polsce trwał proces legislacyjny mający na celu realizację ww. obowiązku[105]. Warto przy tym zauważyć także, iż projekt ustawy mający na celu transpozycję omawianych

[101] Projekt realizowany przez konsorcjum ESCAPE. Koordynatorzy projektu: Technical Research Centre of Finland (VTT), Communities and Infrastructure. Instytucje partnerskie w ramach projektu: Bundesanstalt für Strassenwesen (BASt), Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Kuratorium für Verkehrssicherheit (KfV), Institute for Road Safety Research (SWOV), The Institute of Traffic Planning and Traffic Engineering (TUW-IVV), Institute of Transport Economics (TØI), University of Groningen (RUG), Transport Research Laboratory (TRL), Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), Aristotle University of Thessaloniki (AUTH)Centrum Dopravniho Vyzkumu S.A. (CDV).

[102] Słowo „cudzoziemiec" jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

[103] Zgodnie z art. 98 § 3 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, mandatem karnym kredytowanym nie może być nałożona grzywna wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

[104] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

[105] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.

przepisów prawa UE przewiduje m.in. wprowadzenie zmiany do ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, poprzez wprowadzenie nowego przepisu przewidującego możliwość nakładania mandatu karnego kredytowanego również wobec osoby, o której mowa w § 2 art. 98 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu), będącej „obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej."[106] Jednocześnie jednak, nierozwiązany pozostaje problem egzekwowania odpowiedzialności w związku z rejestracją naruszenia przepisów ruchu drogowego przy wykorzystaniu pojazdu zarejestrowanego w państwach spoza Unii Europejskiej i egzekwowania odpowiedzialności wobec sprawców naruszeń pochodzących z tych państw. W świetle powyższego NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania naruszeń rejestrowanych w systemie automatycznym wobec ww. sprawców. NIK wskazuje przy tym, że efekt ten może być osiągnięty poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych, pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji nałożenie mandatu karnego (gotówkowego).

Zdaniem NIK, analizie poddać należy podjęcie następujących działań: zlokalizowanie na przejściach granicznych z Rosją, Białorusią i Ukrainą stanowisk kontrolnych gdzie wyznaczeni pracownicy GI, mający dostęp do Systemu Centralnego CANARD, mogliby weryfikować czy, dla danego pojazdu, który jest odprawiany na przejściu granicznym, nie zarejestrowano wykroczenia z wykorzystaniem stacjonarnego lub mobilnego urządzania rejestrującego. W przypadku pozytywnej identyfikacji na kierowcę pojazdu nakładany byłby mandat gotówkowy zgodnie z obowiązującym prawem przez uprawnionego pracownika GI. W ocenie NIK, przyjęcie powyższego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zasobów GI dedykowanych tylko do realizacji takich działań oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, logistycznego i informatycznego w rejonie przejść granicznych. Zdaniem NIK, alternatywnym rozwiązaniem może być nadanie stosownych upoważnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (SG) lub Służby Celnej (SC) do Systemu CANARD, gdzie wstępnie przetworzone dane (odczytane poprawnie nr rejestracyjne i zdjęcia dokumentujące wykroczenia) byłyby udostępniane SG i SC, których funkcjonariusze mogliby samodzielnie weryfikować pojawiające się na przejściu pojazdy i nakładać grzywny w drodze mandatu w oparciu o posiadane uprawnienia ustawowe. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby przeprowadzenia zmian ustawowych nadających służbom kontroli granicznej lub celnej uprawnienia do nakładania kar przy wykorzystaniu danych zarejestrowanych przez CANARD. Ponadto w przypadku przekazania obowiązku sprawdzania i nakładania grzywien w drodze mandatu przez SG lub przez SC należy dokładnie przeanalizować możliwości realizacji zadań przez te służby w kontekście zobowiązań dot. czasu w jakim obowiązane są dokonywać odpraw na przejściach granicznych zgodnie z obowiązującym prawem oraz umowami bilateralnymi o ruchu granicznym.

[106] Art.5 pkt 2 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.

Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości.

W polskim systemie prawnym czyny polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jak również niestosowaniu się do sygnałów świetlnych są wykroczeniami. Taka klasyfikacja powoduje, że odpowiedzialność ich sprawców jest egzekwowana w ramach procedury określonej w ustawie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Z perspektywy egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy, tryb ten charakteryzuje się rozwiązaniami mającymi zarówno zalety, jak i wady. Niewątpliwie do największych atutów tego mechanizm należą gwarancje proceduralne, jakie niesie on za sobą w toku postępowania o stwierdzenie sprawcy, przypisanie winy oraz wymierzenia kary. Jak podkreśla Rada Legislacyjna *„szeroko rozumiana procedura karna (w tym wykroczeniowa) gwarantuje: rozpoznanie sprawy przez niezawisły sąd, prawo do obrony oraz rozdzielenie funkcji oskarżenia i orzekania"*[107]. Jednocześnie jednak doświadczenia wynikające z egzekucji odpowiedzialności z tytułu naruszeń w ruchu drogowym rejestrowanych przez tzw. fotoradary wskazują w tym przypadku na niską skuteczność obecnego mechanizmu. Jak wskazuje GITD, stosowanie trybu właściwego w sprawach wykroczeń nie przystaje do obecnych realiów, w tym w szczególności skali rejestrowanych wykroczeń drogowych. Podkreślenia przy tym wymaga, że w przypadku usunięcia nieprawidłowości w zakresie podwyższonych progów wyzwolenia zdjęć i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, tj. ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary na wysokość 10/11 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości, należy spodziewać się dalszego znacznego zwiększenia skali ujawnianych naruszeń. Tym samym poziom skuteczności w zakresie egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń będzie w obecnym stanie prawnym jeszcze mniej skuteczny, a działania podejmowane w tym celu nie będą koncentrować się na najpoważniejszych naruszeniach, stwarzających największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a egzekucja odpowiedzialności sprawców przybrać może de facto charakter losowy. Sytuacja ta nabiera tym większego znaczenia, że jak wskazuje GITD, utrzymanie obecnego reżimu odpowiedzialności za rejestrowane naruszenia uniemożliwia w praktyce uzyskanie efektu pełnej automatyzacji procesu egzekucji odpowiedzialności sprawców tych naruszeń przepisów.

Konstrukcja prawna wykroczenia powoduje, że warunkiem odpowiedzialności sprawcy za czyn jest przypisanie mu winy (art. 1 § 2 Kodeksu wykroczeń). Stwarza to w szczególności wyzwania w przypadku o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Jak wskazuje GITD, ze zgromadzonych doświadczeń wynika, że ponad 60% wezwanych właścicieli pojazdów wskazuje jako prowadzących pojazd kolejne osoby lub osoby zamieszkałe poza granicami RP. Ostatecznie ustalenie sprawcy wykroczenia oraz ukaranie go mandatem jest procesem długotrwałym, a wykorzystywanie tego rodzaju praktyk po długiej wymianie korespondencji kończy się skierowaniem sprawy do sądu. Jeżeli szacunki CANARD są prawidłowe – liczba spraw kierowanych do sądów, po osiągnięciu pełnej sprawności systemu, skutkować może paraliżem wymiaru sprawiedliwości. Ponadto utrudnienie w tym przypadku dochodzenia odpowiedzialności sprawcy wynika z, częstokroć wyrażanej w literaturze przedmiotu oraz judykaturze wykładni art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którą niewskazanie przez właściciela pojazdu podmiotu, któremu powierzył pojazd do kierowania lub używania określonym czasie, może być popełnione wyłącznie

[107] Opinia Rady Legislacyjnej z 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw, nr RL-0303-1/13.

jako wykroczenie umyślne. Przyjęcie takiej wykładni powoduje, że konieczne staje się udowodnienie właścicielowi pojazdu celowego wprowadzenia w błąd organów państwa, poprzez twierdzenie, że nie potrafi wskazać kierującego pojazdem. Udowodnienie tej przesłanki jest bardzo trudne, a niejednokrotne niemożliwe w praktyce. Równocześnie jednak należy mieć także na względzie sytuacje, gdy dany pojazd jest wykorzystywany w danym okresie przez wiele osób, a właściciel nie prowadzi ewidencji jego wykorzystania. W takim przypadku, wraz z upływem czasu, właściciel pojazdu może, nawet mimo dołożenia należytej staranności, nie być w stanie wskazać, kto w danym momencie użytkował jego pojazd.

Długotrwałość postępowania wykroczeniowego ma także konsekwencje dla skuteczności egzekwowania odpowiedzialności sprawcy z perspektywy biegu terminów przedawnienia. Zgodnie z art. 45 §1 Kodeksu wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, a w przypadku, gdy w tym czasie wszczęto postępowanie, termin ten ulega przedłużeniu do 2 lat. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urządzenia rejestrującego, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 180 dni od daty ujawnienia czynu.

Opisana sytuacja faktyczna wskazuje na potrzebę rozważenia możliwości modyfikacji obecnie stosowanego trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. Warto zauważyć, że już w 2003 r. w raporcie końcowym z projektu pn. *„Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w Europie: efekty, środki, potrzeby i przyszłość"*[108] wskazano, że większość państw członkowskich Unii Europejskiej stosuje systemy mieszane uwzględniające zarówno procedurę karną, jak i administracyjną w zakresie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego. W raporcie tym zauważono także, że żaden system prawnokarny, z uwagi na swoją specyfikę, nie jest w stanie skutecznie i odpowiednio egzekwować odpowiedzialności sprawców wielkiej liczby rejestrowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego. Dostrzeżono również, że automatyczne formy ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego mogą łatwo przeciążyć każdy system prawny oparty na postępowaniach sądowych. Taki kierunek kształtowania trybu odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego zaobserwować można w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym we Włoszech, Austrii, Francji, Niemczech i Holandii[109]. Włoski kodeks drogowy przewiduje dwie kategorie odpowiedzialności: wg zasad procedury prawnokarnej za przestępstwa (np. jazda pod wpływem alkoholu) oraz administracyjną w przypadku wykroczeń administracyjnych (w tym np. przekroczenia dopuszczalnej prędkości). Sankcją za naruszenie przepisów jest kara grzywny, ale możliwe jest także wymierzenie innych sankcji np. zakaz prowadzenia pojazdu przez określony czas. W rozwiązaniu włoskim uwagę zwraca m.in. surowość sankcji, wiążąca się z zasadą, wedle której dwukrotne ukaranie w okresie 2 lat sprawcy za delikt administracyjny polegający na przekroczeniu dozwolonej prędkości w ruchu drogowym oznacza obligatoryjne odebranie prawa jazdy sprawcy. Ponadto, na właścicielu pojazdu, którym przekroczono dozwoloną prędkość, spoczywa obowiązek

[108] Tłumaczenie robocze na potrzeby niniejszej Informacji, nazwa właściwa: Traffic enforcement In Europe: effects, measures, needs and future". Projekt finansowany przez Komisję Europejską ze środków Transport RTD Programme w ramach 4-go programu ramowego. Raport dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem: http://ec.europa.eu/transport/roadsafety_library/publications/escape_final_report.pdf

[109] Informacja nt rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich – wykorzystano dane m.in. zgromadzone przez CANARD.

wskazania uprawnionym organom, w terminie 70 dni, danych sprawcy naruszenia (nieuzasadnione niedotrzymanie powyższego obowiązku zagrożone jest administracyjną karą pieniężną o wysokości od 389 do 1559 Euro). W systemie francuskim, odpowiedzialność za naruszenia przepisów ruchu drogowego realizowana jest w reżimie prawa administracyjnego – organ stwierdzający naruszenie prawa uprawniony jest do nałożenia kary (pod rygorem natychmiastowej wykonalności), która podlega zaskarżeniu do organu, który nałożył karę, a w przypadku nieuwzględnienia, do organu wyższego stopnia. Dopiero wyczerpanie wszystkich środków zaskarżenia umożliwia wniesienie sprawy do sądu administracyjnego. Organy administracyjne są również w Austrii właściwe w sprawach o naruszenie przepisów ruchu drogowego (z wyłączeniem naruszeń, których skutkiem jest fizyczny uszczerbek osób). Kara grożąca za popełnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego w tym kraju może zostać nałożona w drodze mandatu karnego, mandatu karnego zaocznego (doręczane osobie, która w ocenie organu z łatwością może wskazać sprawcę) lub nakazu karnego. Ostatnia ze wskazanych form znajduje zastosowanie m.in. w przypadkach wykrycia naruszenia w ramach automatycznej kontroli prędkości. W takim przypadku, organ może nałożyć grzywnę, od której przysługuje sprzeciw, do organu, który nałożył karę. W Holandii, już w 1989 r. przyjęto przepisy, które zmieniły tryb odpowiedzialności za część naruszeń przepisów ruchu drogowego z karnoprawnego na administracyjny (grzywny nakładane przez organy administracyjne przy zachowaniu możliwości odwołania do sądu). W literaturze przedmiotu[110] przywoływano argumenty na korzyść takiego rozwiązania, wskazując m.in. na lepsze przygotowanie organów administracyjnych do działania w I instancji w sprawach o charakterze masowym, jak również fakt, że w przypadku tej kategorii naruszeń kwestia winy czy złej woli nie jest pierwszorzędna. W Niemczech, reżim odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego uzależniony jest od stopnia ich intensywności, w tym stwarzanego zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego. Drobne wykroczenia drogowe nie są uznawane za czyny karalne, a odpowiedzialność za ich naruszenie realizowana jest na gruncie prawa administracyjnego. Natomiast w przypadku poważnych naruszeń przepisów drogowych zastosowanie znajduje odpowiedzialność na gruncie prawa karnego. Określenie punktu wagi danego wykroczenia drogowego leży w gestii ustawodawcy i prowadzonej przez niego polityki prawa (np. wyważenie umiarkowanego i znacznego przekroczenia prędkości).

Czerpiąc z pozytywnych doświadczeń innych państw członkowskich UE, jak również pamiętając o ograniczeniach związanych ze stosowaniem obecnie obowiązujących rozwiązań krajowych w zakresie trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, przeanalizować należy możliwość wprowadzenia zmian na gruncie prawa polskiego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (uzasadnienie do wyroku z 14 października 2009 r. sygn. Kp 4/09) *„dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego"* oraz, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń Trybunału, wskazał na pozostawienie w gestii ustawodawcy możliwości wyłączenia spod reżimu odpowiedzialności karnej pewnych kategorii spraw *„nawet jeśli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki"*.

Przyjęcie w takich przypadkach konstrukcji deliktu administracyjnego i związane z tym stosowanie procedury administracyjnej mogłoby w istotny sposób wpłynąć na przyspieszenie postępowania i zwiększenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności. W konsekwencji ułatwione zostałoby

[110] R. Widdershoven, Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands, vol 6.4 Electronic Journal Of Comparative Law, December 2002, http://www.ejcl.org/64/art64-25.html.

osiągnięcie efektu prewencyjnego postępowań w postaci świadomości nieuchronności kary, odciążenia sądów powszechnych w sprawach omawianych naruszeń, a także zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań (w doktrynie nie wydaje się podlegać dyskusji, że tryb administracyjny generuje znacznie niższe koszty postępowania, niż tryb sądowy). Egzekwowanie odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego, w odróżnieniu od procedury prawnokarnej, ma charakter odformalizowany. Na gruncie procedury administracyjnej, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny *„subsumcja*[111] *stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie"*. Oznacza to w konsekwencji, że odpowiedzialność podmiotu określonego w ustawie (np. właściciela lub posiadacza pojazdu) nie jest uzależniona od przypisania mu winy, co znacząco ułatwia egzekwowanie prawa, w tym także przyspiesza rozpatrywanie spraw. Ponadto wśród atutów takiego rozwiązania wskazać można na fakt, że taka zmiana pozwoliłaby na podniesienie stopnia automatyzacji procesu nakładania kar oraz pełny nadzór nad windykacją należności w oparciu o system tzw. mikro rachunków (do każdej kary przypisany jest unikalny i indywidualny numer rachunku bankowego). Z drugiej jednakże strony należy dostrzec, że zmiana trybu postępowania niesie za sobą także zagrożenia. W takim przypadku obywatele zostaliby pozbawieni gwarancji proceduralnych właściwych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia. Tryb administracyjny oznacza, że ten sam organ administracji jest właściwy zarówno w sprawie formułowania zarzutu naruszenia prawa wobec jednostki, jak i podjęcia decyzji w przedmiocie jej ukarania. Rola sądu administracyjnego, w tej procedurze, sprowadza się zaś do kontroli legalności decyzji o ukaraniu jednostki i jak wskazuje Rada Legislacyjna *„nie może być utożsamiana z rozpatrywaniem spraw przez sąd powszechny"*[112]. Wyzwanie to dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że ewentualna zmiana reżimu *„musi jednak opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy"*. Ustawodawca podejmując próbę depenalizacji czynu, musi tym samym uwzględnić wniosek, jaki Trybunał Konstytucyjny wywiódł z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[113], wedle którego *„racjonalizacji karania i ściągania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki"*.

Biorąc powyższe pod uwagę, NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu modyfikację trybu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w kierunku zapewnienia większej skuteczności systemu, rozumianej jako osiągnięcie efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania. NIK zwraca przy tym uwagę na charakter tej materii, który wymaga uwzględnienia koniecznego elementu proporcjonalności rozwiązań w stosunku do praw jednostki. Przywołując ponownie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (w ww. uzasadnieniu do wyroku o sygn. Kp 4/09), zapewnienie bezpieczeństwa na drogach „nie może być osiągnięte środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego".

[111] Subsumpcja (pisane też „subsumcja") – przyporządkowanie stanu faktycznego ustalonego w procesie stosowania prawa do sformułowanej w wyniku wykładni normy prawnej (inaczej: „proces kwalifikacji prawnej"; a także, choć nieściśle: „kwalifikacja prawna").
W postępowaniu karnym subsumcja czynu pod przepis prawny polega na zmianie abstrakcyjnej normy prawa karnego materialnego w normę skonkretyzowaną. Waltoś S. *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 20-21.

[112] Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw (nr ref. RL-0303-1/13).

[113] Wyrok z dn. 4 października 2007 r. sygn.28183/03 Anghel przeciwko Rumunii.

W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje rozważenie możliwości przyjęcia podejścia mieszanego, różnicującego tryb odpowiedzialności w zależności od stopnia intensywności i poziomu zagrożenia generowanego przez dany rodzaj naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących

Obecne rozwiązania prawne w zakresie stosowania procedury w sprawach o wykroczenia stwarzają także problem związany z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii dopuszczalności dostępu osoby podejrzanej do akt sprawy w toku czynności wyjaśniających. Wątpliwości w tym zakresie wynikają z konstrukcji art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który nie recypował do procedury stosowanej w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, określającego prawo do dostępu do zgromadzonych akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego.

Odnosząc tę kwestię do działań prowadzonych przez GITD w sprawach dot. wykroczeń rejestrowanych przez tzw. fotoradary, problem ten w sposób szczególnie widoczny ujawnia się w sferze dostępu właścicieli pojazdów do wykonanych zdjęć. Zgodnie z art.129g ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Inspekcja Transportu Drogowego wykonując zadanie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących wybranych naruszeń przepisów ruchu drogowego, rejestruje „obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego, i przetwarza (…) obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany". Tryb przetwarzania przez GITD utrwalonych obrazów, w tym także ich udostępniania, powinien być w myśl ww. ustawy (art.129g ust. 4) określony w drodze rozporządzenia wykonawczego. Nie zajmując się, w niniejszej Informacji, problemem dopuszczalności wprowadzenia takiej delegacji ustawowej i jej zakresu[114], należy zauważyć, że wskazany wymóg ustawowy został zrealizowany poprzez wydanie w dniu 23 kwietnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej *w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych*. Wymieniony wyżej akt prawny określa procedurę dostępu do utrwalonych obrazów (§ 7), wskazując m.in., że warunkiem udostępnienia jest złożenie wniosku. W konsekwencji powyższej regulacji, GITD w toku prowadzonych czynności wyjaśniających nie przekazuje zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące wraz z wezwaniem kierowanym do właściciela pojazdu. Argumentem wskazującym na zasadność przyjętego trybu jest prezentowana przez GITD wykładania obowiązującego stanu prawnego, zgodnie z którą brak jest podstaw prawnych do automatycznego przekazywania zdjęć do właściciela pojazdu w toku czynności wyjaśniających. Zabieg legislacyjny (art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), w ramach którego wyłączono art.156 § 5 z zakresu przepisów recypowanych z Kodeksu postępowania karnego do procedury w sprawach o wykroczenia oznacza, że nie znajduje on zastosowania w omawianej sytuacji. W konsekwencji, jak zaznacza GITD, uwzględniając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, przepisy nie dają organowi możliwości udostępniania na żądanie podmiotów uprawnionych do tego w ramach procedury karnej (a w tym przypadku, właściciela pojazdu), akt sprawy (w tym także zgromadzonych w nim zdjęć), w toku czynności

[114] W dniu 15 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art.129g ust.4 ustawy Prawo o ruchu drogowym z art.51 ust.5 i art.92 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (sprawa o sygn. K2/13).

wyjaśniających. Jednocześnie jednak GITD wskazuje, że bezpośrednie okazanie zgromadzonych zdjęć, w toku czynności wyjaśniających, jest możliwe w ramach realizacji czynności procesowych w oparciu o szczególną formę przesłuchania. Możliwość taka wynika z faktu, że przepisy Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie zostały recypowane przez Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

W ocenie NIK, sposób postępowania GITD w opisanym w tym punkcie zakresie nie budzi wątpliwości w aspekcie legalności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że podejście to zgodne jest z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu[115], gdzie wskazuje się, że obecna konstrukcja prawna w ww. zakresie nie pozbawia osoby podejrzanej możliwości zapoznania się z aktami postępowania w fazie czynności wyjaśniających. Zastrzega się przy tym, że dopuszczalność takiego dostępu jest uzależniona, od arbitralnej decyzji organu prowadzącego postępowanie.

Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę na zagrożenie wynikające z różnic w stosowanym przez uprawnione organy trybie dostępu do zgromadzonych w aktach sprawy zdjęć. W praktyce spotyka się dwa warianty działań uprawnionych organów: automatyczne przekazywanie zdjęć wraz z wezwaniem kierowanym drogą pocztową do właściciela pojazdu lub udostępnianie zdjęć w indywidualnych przypadkach, w zależności od decyzji organu prowadzącego czynności. Jak wskazano powyżej, GITD stosuje w swoich działaniach ostatni ze wskazanych modeli dostępu. Z kolei odmienną praktykę zaobserwować można w działaniach straży gminnych i miejskich, które stosują pierwszy ze wskazanych modeli, automatycznie udostępniając zdjęcia[116].

Zdaniem NIK, utrzymanie obecnej sytuacji, w której uprawnione organy publiczne stosują odmienne zasady dostępu do zgromadzonego materiału dowodowego w sprawach o wykroczenia jest niezrozumiałe w szczególności w kontekście realizacji zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. NIK zauważa ponadto, że udostępnienie właścicielowi zdjęć już na etapie czynności wyjaśniających stanowiłoby znaczące ułatwienie dla tej osoby w realizacji ciążącego na niej obowiązku ustawowego, tj. wskazania na żądanie uprawnionego organu osoby której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Znaczenie tego uwidacznia się w szczególności w przypadkach znacznego upływu czasu od stwierdzenia ww. wykroczenia, jak i w przypadku, gdy dany pojazd jest użytkowany przez wiele osób.

Działania profilaktyczne (edukacyjne)

Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 wskazuje, że jednym z priorytetów w obszarze bezpieczna prędkość jest „Kształtowanie zachowań kierowców w zakresie jazdy z bezpieczną prędkością", które zawiera element edukacyjny skierowany do uczestników ruchu drogowego. Wśród kierunków działań realizujących ten priorytet wskazuje się w ww. dokumencie m.in. na prowadzenie kampanii informacyjnych o nadzorze nad prędkością, zachęcających do jazdy z bezpieczną prędkością, jak i promujących defensywny styl jazdy. Warto

[115] Czesław Paweł Kłak „Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka" Prokuratura i Prawo, 10, 2008 i przywołana tamże literatura. Podobne A. Skowron w komentarzu do art.38 k.p.w w Komentarzu do ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, LEX, 2010 wskazał, że „należy przyjąć, że za zgodą organu prowadzącego czynności wyjaśniające akta powinny być udostępniane, ponieważ przemawia za tym prawo do obrony oraz zasada lojalności".

[116] Patrz np. P. Szymaniak, „Inspekcja ma dowód, ale go nie pokaże" Firma i Prawo Dziennik Gazeta Prawna, 27 listopada 2013 r. nr 229 (3619).

przy tym zwrócić uwagę, że także Bank Światowy[117] sygnalizuje istotne znaczenie budowania świadomości społecznej odnośnie zagrożeń w ruchu drogowym, promowania i kształtowania właściwych postaw wśród uczestników ruchu drogowego. Zwraca przy tym uwagę na pozytywną rolę, jaką mogą odegrać środki masowego przekazu w realizacji tych zadań.

Jednocześnie jednak dostrzega braki w praktyce działań w tej sferze w Polsce, w tym brak „systematycznej strategii komunikacyjnej".

Z ustaleń NIK wynika, że GI przeprowadził szereg działań mających na celu budowanie świadomości opinii publicznej o realizowanym projekcie „Budowy centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym", a także kształtowanie bezpiecznych zachowań na drodze. W latach 2011–2012 działania GI koncentrowały się na sferze informacyjnej dot. funkcjonowania centralnego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, a realizowane były zarówno poprzez współpracę z mediami, jak również udostępnianie informacji w Internecie, w tym utworzono zakładkę na oficjalnej stronie internetowej GI poświęconą funkcjonowaniu CANARD oraz stworzono portal internetowy http://kontrola predkosci.gitd.gov.pl. W 2013 r. GI podejmował aktywność w zakresie kształtowania wiedzy o bezpieczeństwie ruchu drogowego i promocji projektu dot. budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, poprzez udział w przedsięwzięciach o charakterze wystawienniczym[118], kampaniach profilaktycznych[119], a także projektach edukacyjnych[120]. Dostrzec przy tym należy, że w dokumencie „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego w roku 2013"[121], ujęto wytyczną dla CANARD by działania podejmowane, w zakresie bieżącego funkcjonowania, były ukierunkowane także na współpracę ze środkami masowego przekazu w zakresie propagowania prewencyjnego oddziaływania systemu.

Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wymaga zintegrowanego podejścia łączącego aspekty kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego, jak również kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach oraz promowania właściwych postaw na drodze. Przełamanie powszechnego przyzwolenia na przekraczanie dopuszczalnej prędkości i kształtowanie właściwej kultury jazdy wymaga realizowania szerokiego i spójnego podejścia przez wszystkie właściwe instytucje państwowe. Działania profilaktyczne, w tym także edukacyjne, skierowane do uczestników ruchu drogowego powinny stanowić istotny komponent aktywności związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślenia przy tym wymaga, że istotnym czynnikiem sprzyjającym realizacji tych zadań jest zapewnienie odpowiednich relacji i współpracy z mediami, co powinno pozwolić na dotarcie do szerszego kręgu odbiorców.

NIK zwraca uwagę, że poparcie opinii publicznej dla działań związanych z kontrolą bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest jednym z czynników wpływających na skuteczność działań podejmowanych przez GITD w ramach systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

---

117 Raport Banku Światowego pn. Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce .

118 W tym w Międzynarodowych Targach Techniki i Wyposażenia Służb Policyjnych oraz Formacji Bezpieczeństwa Państwa EUROPOLTECH 2013 oraz VI Międzynarodowych Targach Budownictwa Drogowego, Kolejowego oraz Zarządzania Ruchem INFRASTRUKTURA 2013.

119 Akcja „Dzień bez mandatu" 25 czerwca 2013 r. w Mielcu.

120 Od września 2013 r. GI współuczestniczy w realizacji szkoleń w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Radomiu dla kierowców mających znaczną liczbę punktów karnych.

121 Dokument dostępny na stronie internetowej: www.gitd.gov.pl/sites/default/files/kierunki2013.doc

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Organizacja kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. Kontrolę doraźną przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Departamentu Infrastruktury NIK.

Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich komórkach organizacyjnych równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych komórkach organizacyjnych objętych badaniem. W celu zapewnienia pełnej kontradyktoryjności w trakcie kontroli przeprowadzono przewidzianą w art. 52 ww. ustawy naradę śródkontrolną.

W GI kontroli poddano próbę 30% populacji urządzeń rejestrujących (20% losowanie metodą prostą za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wersja 5.3 z ewidencji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz 10% przedmiotowej populacji dobranej celowo). Analogiczne zasady dotyczyły losowania próby urządzeń rejestrujących będących na wyposażeniu delegatur terenowych GI: wschodniej, północnej, południowej.

Badaniem objęto łącznie 126 lokalizacji urządzeń (89 urządzeń pracujących w systemie CANARD oraz 37 urządzeń wykorzystywanych rotacyjnie). Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urządzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GI.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 3 czerwca do 31 października 2013 r.

Odstąpiono od sformułowania ogólnej oceny działalności GITD, formułując oceny opisowe. Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego skierowano wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowano 7 wniosków pokontrolnych.

Główny Inspektor Transportu Drogowego nie skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia.

Poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań mających na celu realizację przedmiotowych wniosków. Jednak, zdaniem Izby, zakres koniecznych rozwiązań systemowych, legislacyjnych oraz współpracy pomiędzy różnymi resortami wymaga wsparcia ministra nadzorującego GITD.

Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK poinformowała Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ustaleniach przedmiotowej kontroli.

5 ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrol

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
1.	Główny Inspektorat Transport Drogowego	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
		Departament Infrastruktury

5.2. Wykaz osób zajmujących w latach 2011–2013 (I połowa) stanowiska kierownicze w kontrolowanej jednostce

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Główny Inspektor Transportu Drogowego	Tomasz Połeć – 21 grudnia 2007 r. – nadal
2.	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym	Dyrektor Marcin Flieger – 1 stycznia 2011 r. – nadal

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności[122]

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1)[123].
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)[124].
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.)[125].
6. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069)[126].
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)[127].
8. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).
10. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998),

    z dniem 9 czerwca 2012 r. zastąpione przez:

    Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz.U. z 2012 r., poz. 488).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 565).

---

122 Stan na dzień 31 października 2013 r.

123 Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 7 listopada 2013 r.

124 W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

125 W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, a następnie w Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zm.

126 W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

127 W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770),

    z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez:

    Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. z 2013 r., poz. 366).
17. 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.).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 402).
19. Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2010 r., Nr 101, poz. 1184).
20. Zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P z 2012 r., poz.820).
21. Zarządzenie nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r. (Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 83) w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego.
22. Porozumienie trójstronne między Miastem Stołecznym Warszawa, Fundacją Lepszy Wilanów oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r. (niepublikowane)[128].
23. Umowa o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-030/12-00 z dnia 31 grudnia 2012 r. zawarta między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, zmieniona aneksem nr POIS.08.01.00-00-030/12-01 z dnia 27 czerwca 2013 r. (niepublikowana).
24. Umowa nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców[129] (niepublikowana).

[128] Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

[129] Na podstawie umowy zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
11. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Główny Inspektor Transportu Drogowego

Rzeczpospolita Polska
GŁÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO
Tomasz Połeć

CAN.091.2.2014.0906

Warszawa, dnia 04 kwietnia 2014 r.

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Nawiązując do pisma Pana Prezesa z dnia 17 marca 2014 r. l.dz. **KPB-4110-01-01/2013** przekazującego informację o wynikach kontroli pn. „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń" uprzejmie informuję, iż Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie zgłasza uwag do powyższej informacji.

Z wyrazami szacunku

02-676 Warszawa, ul. Postępu 21, tel. 0 22 220 40 00, fax 0 22 220 48 99 , e-mail: info@gitd.gov.pl, www.gitd.gov.pl

5.3. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ PRZEZ STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE) W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA URZĄDZEŃ DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH”

KPB-4113-01-00/2013
KPB-4110-02-00/2013
Nr ewid. 25/2014/D/13/508/D/13/504/KPB

Informacja o wynikach kontroli

PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ PRZEZ STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE) W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA URZĄDZEŃ DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH

MISJĄ

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

WIZJĄ

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 17.06.14 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Synteza wyników kontroli 7
      2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących 7
      2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów 8
      2.2.3. Legalizacja urządzeń 8
      2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie 9
      2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego 9
      2.2.6. Inne ustalenia 9
   2.3. Uwagi końcowe i wnioski 10

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 12
   3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 12
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 16
      3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli 16
      3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów 19
      3.2.3. Legalizacja urządzeń 22
      3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie 22
      3.2.5. Aktywność straży 25
      3.2.6. Inne ustalenia 26

4. INFORMACJE DODATKOWE 29
   4.1. Przygotowanie kontroli 29
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 29

5. ZAŁĄCZNIKI 30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BRD	bezpieczeństwo ruchu drogowego
KSP	Komenda Stołeczna Policji
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
Straże	straże miejskie i gminne
ustawa o NIK	ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 29 października 2010 r. r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466 ze zm.)
rozporządzenie Ministra Infrastruktury	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770)
rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366)

WPROWADZENIE

Kontrola doraźna D/13/504 *Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)"* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Była ona jednym z elementów kontroli projektowej „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". Przyczyną podjęcia przedmiotowej kontroli była potrzeba sprawdzenia realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w Strażach przez NIK w 2010 r., a także liczne doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące na społeczne zapotrzebowanie dokonania przez zewnętrzną i niezależną instytucję wiarygodnej analizy, obowiązujących przepisów i procedur stosowanych przez Straże, m.in. w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów). Z drugiej strony pojawiały się również argumenty, iż wykorzystanie automatycznego nadzoru w ruchu drogowym, jak wynika z doświadczeń państw europejskich, jest jednym z najważniejszy sposobów na poprawę bezpieczeństwa na drogach.

Przeprowadzona przez NIK analiza wyników ww. kontroli wykazała, że nadal istnieją w tej sferze liczne nieprawidłowości, związane przede wszystkim z doborem miejsc dokonywania pomiarów prędkości. Podjęto zatem decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego", obejmującej swym zakresem wszystkie województwa. Kontrola ta miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia poszerzonej analizy działań straży miejskich i gminnych w tym zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów bądź utrwalonej praktyki.

Ponadto, w ramach projektu „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym", NIK przeprowadziła kontrole w innych obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, tj.:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych";
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie szeregu propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym, kompleksowym opracowaniu.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Podstawowym założeniem, które legło u podstaw wdrożenia przedmiotowych kontroli, była potrzeba oceny działań Straży w zakresie stosowania urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości. Głównym celem było zbadanie rzeczywistego wpływu stosowania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), w szczególności ustalenie, czy fotoradary realnie wpływają na spadek liczby zdarzeń drogowych, czy też może mają służyć jedynie do zasilania budżetów miast i gmin dodatkowymi dochodami. Ocenie postanowiono również poddać prawidłowość działania straży miejskich i gminnych w zakresie instalacji fotoradarów, w tym sposobu oznakowania oraz dokonywania i wykorzystania pomiarów, ściągalność mandatów i wykorzystanie uzyskanych z nich środków.

W przypadku kontroli „Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)" czynności kontrolne przeprowadzano od 22 maja do 23 września 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 lipca 2013 r. Kontrola została przeprowadzona w 10 jednostkach organizacyjnych: w siedmiu urzędach miast i gmin oraz w trzech wyodrębnionych strażach miejskich.

Ponadto, opierając się na sygnałach otrzymanych od obywateli oraz dotychczasowych ustaleniach, Prezes NIK podjął decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli w 48 jednostkach: w 37 urzędach miast i gmin oraz w 11 wydzielonych strażach miejskich i gminnych w ramach kontroli „Prawidłowości realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego" w okresie od 14 października do 17 grudnia 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 15 listopada 2013 r.[1].

Zdjęcie nr 1

Źródło: materiały kontrolne NIK

[1] W przypadku obu kontroli uwzględniono w nich ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

NIK zwraca uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, a tym samym nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w których badano by osiągnięte efekty w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

Straże oraz urzędy miejskie i gminne prawidłowo prowadziły natomiast postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności. NIK zauważa jednakże, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obwiązującymi przepisami.

NIK zwraca ponadto uwagę, iż wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą więc być elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to ujednolicenia i koordynacji ich działań w skali kraju, a w szczególności ścisłego współdziałania z Policją oraz Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego (GITD).

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących

W ocenie NIK działania w zakresie kontroli prędkości były na ogół prowadzone przez Straże oraz urzędy miejskie i gminne zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże zastrzeżenia budzi rzetelność tych działań.

Wszyscy strażnicy dokonujący kontroli posiadali upoważnienia wydane przez Komendanta Powiatowego Policji oraz przeszli stosowne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[szerzej str. 16]

We wszystkich skontrolowanych jednostkach, podejmując decyzję o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów stacjonarnych, przestrzegano obowiązujących przepisów w zakresie ich lokalizacji. W czterech miastach i gminach nie dokonano natomiast w terminie analizy BRD, której sporządzenie

nakazywał §10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność prowadzonych działań, zwłaszcza w aspekcie analiz poprzedzających wybór miejsca ustawienia urządzeń[2].

[szerzej str. 16]

W przypadku fotoradarów przenośnych, w czterech miastach dokonywano kontroli w miejscach nieuzgodnionych z Policją lub innych niż uzgodnione, bądź w miejscach, co do których Policja wydała negatywną opinię. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły sposobu dokonywania tych ustaleń. Wystąpiły m.in. przypadki, gdy uzgodnień dokonywano telefonicznie i nie dokumentowano ich na piśmie lub w sposób domyślny uznawano, że skoro Policja nie zgłaszała sprzeciwu do zaproponowanych lokalizacji, to są one uzgodnione.

[szerzej str. 16–18]

Dziewięć kontrolowanych jednostek dokonywało kontroli w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r., pomimo że brak było w tym okresie przepisów wykonawczych, regulujących sposób i tryb dokonywania kontroli przez strażników miejskich (gminnych).

[szerzej str. 18]

W dziewięciu miastach i gminach miejsca bądź odcinki dróg, na których dokonywano kontroli, nie były poprzedzone znakiem D-51, bądź znak taki nie spełniał wymogów określonych przepisami lub został postawiony pomimo braku projektu organizacji ruchu drogowego.

[szerzej str. 19]

2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

W ocenie NIK decyzje o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów nie były podejmowane w oparciu o rzetelną analizę danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny. Nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność danych będących podstawą przeprowadzanych analiz.

[szerzej str. 19–22]

Nie prowadzono również analiz stanu bezpieczeństwa w przypadku wyboru miejsc ustawienia fotoradarów przenośnych. Chociaż nie wymagają tego przepisy prawa, to należy zauważyć, że bez przeprowadzenia rzetelnych analiz prawidłowy wybór lokalizacji urządzeń nie jest możliwy.

[szerzej str. 22]

2.2.3. Legalizacja urządzeń

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie legalizacji urządzeń.

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku przerw w legalizacji urządzenia, nie było ono wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

[szerzej str. 22]

[2] Kwestia rzetelności analiz została omówiona w pkt 2.2.2. oraz 3.2.2 Informacji.

2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Straże oraz urzędy miast i gmin prawidłowo prowadziły postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności – nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jedynie w dwóch jednostkach. Natomiast prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów i wydatków dokonanych z tych środków, a tym samym na ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Sposób w jaki przepisy określają przeznaczenie środków uzyskanych z mandatów, w połączeniu ze wskazaną powyżej metodą księgowania dochodów i wydatków, nie pozwalał ocenić, czy środki te zostały wydatkowane zgodnie z przepisami, a tym samym – czy i w jakim stopniu przyczyniają się do poprawy infrastruktury i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spośród 37 objętych w tym zakresie kontrolą miast i gmin, tylko w czterech prowadzona w urzędzie ewidencja księgowa pozwoliła na weryfikację prawidłowości dokonanych wydatków.

[szerzej str. 22–24]

2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego

NIK zwraca uwagę na bardzo dużą aktywność większości skontrolowanych Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego, co w konsekwencji może wpływać na ograniczenie działań w innych obszarach szeroko rozumianego porządku i bezpieczeństwa.

Spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W 16 skontrolowanych miastach i gminach powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia przez Straże aż 95% mandatów. W ocenie NIK wskazuje to na dużą, w stosunku do innych zadań, aktywność straży miejskich i gminnych w tym obszarze.

[szerzej str. 25]

2.2.6. Inne ustalenia

Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego nie są elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze.

Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, a szczególnie bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD.

[szerzej str. 26–27]

Nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych

W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydzierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

[szerzej str. 27–28]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, jeżeli fotoradary mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenia dla tego bezpieczeństwa są największe. W tym celu Najwyższa Izba Kontroli proponuje podjęcie następujących działań:

1. Konieczna jest przede wszystkim zmiana praktyki w zakresie sporządzania analiz bezpieczeństwa przy lokalizacji fotoradarów stacjonarnych. Analiza taka nie powinna być jedynie dokumentem sporządzonym pro forma, ale powinna uwzględniać wszystkie elementy związane z bezpieczeństwa ruchu drogowego na danym odcinku drogi[3]. W ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych[4]. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu, w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego[5]. Co szczególnie istotne, w przypadku miast i gmin analiza bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego powinna obejmować cały podległy im obszar, a dopiero jej wyniki powinny być podstawą do sporządzenia szczegółowej analizy dla poszczególnych lokalizacji fotoradarów.
2. Istotnym problemem, w opinii NIK, jest rzetelność danych będących podstawą prowadzonych analiz. Straże oraz urzędy miejskie i gminne powinny w szerszym zakresie wykorzystywać również inne niż policyjne źródła danych, przynajmniej do czasu, gdy powstanie ogólnopolska baza danych, dostarczająca precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego[6].
3. Zasadne jest też wypracowanie metodologii identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Opracowanie jej często przekracza możliwości finansowe i organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych niewielkich. Przygotowanie, przy udziale GITD, Policji, przedstawicieli samorządu oraz środowisk naukowych wzorcowej metodyki znacznie ułatwiłoby opracowanie rzetelnych analiz.
4. Konieczne jest również położenie większego nacisku na badanie rzeczywistego wpływu wykorzystania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności to, czy ustawienie fotoradaru realnie wpłynęło na spadek liczby zdarzeń drogowych. Analizy takie nie powinny ograniczać się jednakże do samego miejsca ustawienia fotoradaru, ale obejmować szerszy obszar, celem uniknięcia zjawiska „wypychania" zagrożeń[7].
5. Potrzebna jest również zmiana praktyki w zakresie rozliczania się jednostek samorządowych z wydatkowania środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów. Bez wdrożenia rozwiązań, które pozwolą na identyfikację, czy środki

---

3 Dobrym przykładem rzetelności w sporządzaniu tego rodzaju analiz mogą być działania GITD. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w Informacji o wynikach kontroli *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

4 Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

5 Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

6 Wniosek o stworzenie takiej bazy został sformułowany w informacji o wynikach kontroli nr P/13/100 Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

7 Zjawisko to polega na psychologicznej reakcji, gdy niektórzy kierowcy zwalniają przed fotoradarami, a następnie gwałtownie przyśpieszają. Może to powodować zwiększenie liczby wypadków w innych miejscach, w których dotychczas zagrożenie było mniejsze.

w ten sposób pozyskane wydatkowano na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych, a więc na poprawę stanu infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach, ryzyko ich nieprawidłowego wykorzystania będzie nadal wysokie.

6. Konieczne jest również budowanie świadomości opinii społecznej, zarówno w kwestii konieczności przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również celowości stosowania fotoradarów do dyscyplinowania uczestników ruchu naruszających te zasady. NIK zwraca jednakże uwagę, że niezbędnym elementem tych działań musi być przekonanie obywateli[8], iż naczelnym celem wykorzystania fotoradarów jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie uzyskanie dodatkowych wpływów. Cel ten nie może zostać osiągnięty bez wdrożenia działań w zakresie lokalizacji fotoradarów oraz rozliczania uzyskanych z tytułu ich wykorzystania środków, o których mowa powWojewodowie powinni również wzmocnić sprawowany za pośrednictwem komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, nadzór nad prawidłowością wykorzystania fotoradarów przez strażników miejskich i gminnych, a zwłaszcza rzetelnością prowadzonych działań. Ponadto, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni oni podjąć działania celem wypracowania i ujednolicenia w skali kraju standardów w zakresie prowadzenie kontroli ruchu drogowego przez Straże, nade wszystko w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje się tu współpraca w zakresie analizy i typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich identyfikacji) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Zdjęcie nr 2

Źródło: materiały kontrolne NIK

[8] Jak pokazują doświadczenia innych państw, jednym z istotnych czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru w zakresie przestrzegania ograniczeń prędkości jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Uprawnienia straży miejskich i gminnych

Podstawę prawną działania straży miejskiej stanowi ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[9]. Zgodnie z art. 1 tej ustawy straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją, która jest tworzona do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Kompetencję w zakresie ustanowienia straży gminnej posiada rada gminy, która może ją utworzyć po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), nosi ona nazwę „straż miejska". Ustawa wskazuje, że straż gminna powinna spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej.

Straż gminna wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań tych należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż ta współpracuje z Policją.

W zakresie kontroli ruchu drogowego, zgodnie z art. 129b prawa o ruchu drogowym, strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:

1) kierującego pojazdem:
   a) niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,
   b) naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego;
2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy.

Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji.

Kontrolę mogą wykonywać jedynie strażnicy gminni (miejscy) posiadający upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji (art. 129e ust. 1 prawa o ruchu drogowym).

[9] Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

Zdjęcie nr 3

Źródło: materiały kontrolne NIK

W zakresie uprawnień staży miejskich i gminnych wystąpiły wątpliwości podnoszone między innymi przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, co do możliwości prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów stacjonarnych. Należy jednakże zauważyć, iż Sąd Najwyższy, wyrokiem z dnia 3 grudnia 2013 r. sygnatura akt V KK298/13, stwierdził, że straże miejskie i gminne ponad wszelką wątpliwość posiadają uprawnienia do prowadzenia kontroli przy pomocy stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Sporna pozostaje kwestia uprawnień Straży do kierowania do sądów wniosków o ukaranie osób, które nie wskazały osoby kierującej pojazdem (art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń). W wyroku z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt III KK 431/13) Sąd Najwyższy zakwestionował posiadanie przez Straże takich uprawnień i wskazał na konieczność przekazywania informacji o popełnieniu takiego wykroczenia Policji, która takie uprawnienia posiada. Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą Straże skierowały do sądów ponad 23 tys. takich wniosków, z czego Straże w Kamienicy Polskiej – 5.383 wnioski, w Kobylnicy – 4.433 wnioski, a w Trzebielinie 2.380 wniosków.

Legalizacja urządzeń

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 2001 r. Prawo o miarach[10], przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową – przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).

[10] Dz. U. z 2013 r. poz. 1069.

Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych[11].
Rozporządzenie określa: wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, szczegółowy zakres badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej przyrządów, sposoby i metody przeprowadzania badań i sprawdzeń oraz zakres informacji, jakie powinna zawierać instrukcja obsługi przyrządów.

Warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, sposób ich oznakowania oraz sposób dokonywania pomiarów

Na podstawie delegacji art. 129 h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Infrastruktury, rozporządzeniem z 17 czerwca 2011 r.[12], określił:

1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km /h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości;
4) szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

Rozporządzenie zawierało ograniczenia dotyczące urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym przed wejściem w życie ww. rozporządzenia: nie stosowano do nich wymagań określonych w § 3, a wymagania określone w § 6 miały zastosowanie po 36 miesiącach od wejścia w życie tego rozporządzenia.

Strażnik gminny (miejski) może wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy - prawo o ruchu drogowym, z zachowaniem następujących warunków:

1) przenośne urządzenie rejestrujące albo pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym umieszcza się w widocznym miejscu drogi, w sposób niepowodujący utrudnienia ruchu;
2) przenośne urządzenie rejestrujące oraz pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym nie mogą być umieszczone:
   a) w odległości mniejszej niż 500 m od innego urządzenia rejestrującego zlokalizowanego na tej samej drodze i dokonującego pomiarów prędkości w tym samym kierunku ruchu, o ile na odcinku tym nie jest usytuowane skrzyżowanie,
   b) na drodze, na której jest zlokalizowane urządzenie, które ujawnia naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi, dokonujące pomiaru w tym samym kierunku ruchu;

[11] Dz. U. Nr 225, poz. 1663.
[12] Dz. U. Nr 133, poz. 770 – uchylony 27 marca 2013 r.

3) odcinek lub miejsce wykonywania czynności jest oznakowane znakiem drogowym, zgodnie z przepisami o znakach i sygnałach drogowych oraz warunkach technicznych dla znaków, sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące[13]. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 4 i 5), sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7) i szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli (§ 8). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed 28 czerwca 2011 r. – wymagania dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia stosuje się od 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń należało sporządzić pierwszą analizę i informacje oraz uzyskać pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1 w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10).

Zdjęcie nr 4

Źródło: materiały kontrolne NIK

[13] Dz. U. z 2013 r. poz. 366.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli

Zgodnie z art. 129b ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Policji lub Komendantem Stołecznym Policji (KSP). Ponadto, zgodnie z art. 129e ust. 1, kontrola ruchu drogowego wykonywana przez strażników gminnych (miejskich) odbywa się na podstawie upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Upoważnienia i przeszkolenie w zakresie prowadzenia kontroli

We wszystkich 47 skontrolowanych jednostkach strażnicy prowadzący czynności kontrolne posiadali stosowne upoważnienia, a także przeszkolenie z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Wybór lokalizacji urządzeń stacjonarnych

Wymagania formalne lokalizacji fotoradarów stacjonarnych zostały określone w § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r., a następnie w §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. We wszystkich skontrolowanych miastach wymagania te były spełnione.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. dla fotoradarów stacjonarnych zainstalowanych przed 28 czerwca 2011 r., miasta i gminy zobowiązane były sporządzić pierwszą analizę stanu bezpieczeństwa do dnia 31 maja 2013 r. W Olsztynie analizy takiej do czasu zakończenia kontroli nie przeprowadzono, natomiast w Małym Płocku, Oleśnie i Tarczynie sporządzona została ona z opóźnieniem. W pozostałych jednostkach lokalizacje fotoradarów stacjonarnych poprzedzone były sporządzeniem wymaganych dokumentów i uzyskaniem stosownych zezwoleń wymaganych prawem. Podkreślenia wymaga, że kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takich analiz, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane (szerzej w pkt. 3.2.2.).

Uzgadnianie miejsc prowadzenia kontroli przy użyciu urządzeń przenośnych

Skontrolowane straże miejskie i gminne zazwyczaj uzgadniały miejsca prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urządzeń przenośnych z właściwym miejscowo komendantem Policji[14].

Przypadki kontroli bez uzgodnienia z Policją wystąpiły w Olsztynie, Porębie i Trzebielinie, zaś największa skala nieprawidłowości wystąpiła w Straży Miejskiej w Warszawie, gdzie pomimo braku uzgodnienia z KSP dokonywano pomiarów w okresie od września 2012 r. do marca 2013 r. na ulicach: Mrówczej, Połczyńskiej, Włodarzewskiej, Wybrzeżu Kościuszkowskim, Sobieskiego. W 10 przypadkach strażnicy dokonywali pomiarów w miejscach innych niż uzgodnione z KSP. Uzgodnione były konkretne punkty dokonywania pomiaru – natomiast kontrolę prowadzono w innych punktach, chociaż znajdowały się na tym samym odcinku drogi. Należy zwrócić uwagę,

[14] Należy przy tym jednakże zauważyć, iż zgłoszenia lokalizacji takich kontroli nie były poprzedzone żadnymi analizami porównawczymi, choćby w zakresie zdarzeń drogowych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym – szerzej w punkcie 3.2.2. str. 19 i n. Informacji.

iż urządzenie rejestrujące może zostać zlokalizowane zarówno w konkretnym miejscu (punkcie), jak i na określonym odcinku drogi. Nie wpływa to jednak na obowiązek uprzedniego uzgodnienia lokalizacji tego urządzenia w sposób określony w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przypadku zatem wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) kontroli prędkości na określonym odcinku drogi, cały ten odcinek powinien zostać uzgodniony z Policją. Podobne stanowisko zajął Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który w swoim piśmie z 9 października 2013 r. stwierdził, iż: „(…) miejscem prowadzenia wskazanych wyżej czynności kontrolnych – podlegającym uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem Policji – może być zarówno określony punkt (np. na wysokości określonego znaku hektometrowego lub posesji o danym numerze), jak również odcinek drogi". Należy zauważyć, iż oznakowanie miejsca kontroli ma charakter wtórny – ulokowanie urządzenia determinuje miejsce ustawienia znaku, a nie odwrotnie.

Zdjęcie nr 5

Źródło: materiały kontrolne NIK

Wątpliwości NIK budzi również forma, w jakiej dokonywano uzgodnień. Należy bowiem zauważyć, iż z punktu widzenia przepisu art. 129b ust. 4 prawa o ruchu drogowym istotny jest sam fakt dokonania uzgodnienia, bez znaczenia natomiast pozostają oświadczenia ex post składane przez Policję – jak np. w przypadku kontroli Straży Miejskiej w Warszawie – potwierdzające przeprowadzenie uzgodnień. Mając bowiem na względzie konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), stwierdzić należy, iż o ile „przeprowadzanie" uzgodnień można uznać za dopuszczalne w formie ustnej lub innej wybranej przez strony tych uzgodnień, to samo uzgodnienie (tj. treść określającą miejsce i czas, w jakich strażnicy mogą przeprowadzać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących) powinno zostać utrwalone na piśmie. Zdaniem NIK nie można bowiem

domniemywać realizacji ustawowego obowiązku dokonania uzgodnienia, a tym bardziej jego zakresu (miejsca i czasu kontroli) jedynie na podstawie ustnej deklaracji, w sytuacji gdy kwestia ta może rodzić określone konsekwencje dla obywateli.

Konieczność zachowania na piśmie dowodu dokonania wymaganego przez ustawodawcę uzgodnienia potwierdza również stanowisko Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyrażone np. w piśmie z dnia 9 października 2013 r. w którym wskazano, iż wprawdzie przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym nie definiują, w jakiej formie ma się odbywać to uzgodnienie, ale jednocześnie należy podkreślić, że ze względu na ewentualną potrzebę udostępnienia dokumentacji w związku z toczącym się postępowaniem, zasadne jest zachowanie formy pisemnej dla czynności uzgodnienia. Natomiast jeżeli uzgodnienie miało formę ustną, wskazane wydaje się udokumentowanie tej czynności również w formie pisemnej.

Wykonywanie kontroli w okresie braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy

W wyniku kontroli stwierdzono, iż dziewięć kontrolowanych jednostek (Toruń, Biały Bór, Krosno Odrzańskie, Kobylnica, Kolno, Człuchów, Trzebielino, Wejherowo, Kościelisko) dokonywało w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r. kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym. Rozporządzenie w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące miało określić m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli. W każdej ze wspomnianych jednostek powoływano się na stanowisko Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA z dnia 15 marca 2011 r. (DAiN – VI – 026 -19/11/AK), zgodnie z którym dopuszczalne było prowadzenie takich kontroli.

Kontrole te były prowadzone, pomimo iż brak było pełnych podstaw prawnych do korzystania przez straże gminne (miejskie) z uprawnienia, o którym mowa art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wprawdzie, na mocy ww. artykułu, strażnikom przyznano uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, jednakże w przepisie art. 129h ust. 5 pkt 4 wprost upoważniono ministra właściwego do spraw transportu do określenia szczegółowych warunków wykonywania tych czynności. Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawodawca nie uważał regulacji ustawowej za kompletną i wystarczającą do wykonywania tych kontroli, skoro zdecydował się zawrzeć ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych wymienionych czynności. Wykonywanie kontroli drogowych pomimo braku ww. aktu wykonawczego powodowało zatem, że zarówno strażnikom, jak i przede wszystkim podmiotom, wobec których strażnikom przysługuje uprawnienie władcze, polegające na możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, nie były znane wszystkie warunki, na jakich zgodnie z prawem można było dokonywać tych czynności. Problem powyższy został spowodowany zbyt późnym wydaniem aktu wykonawczego – powinien on wejść w życie wraz z nowelizacją ustawy prawo o ruchu drogowym.

Oznakowanie miejsc prowadzenia kontroli

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r., a następnie § 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. oraz pkt. 5.2.28. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r.[15] w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, punkt automatycznej kontroli prędkości fotoradarem stacjonarnym powinien być poprzedzony znakiem D-51 z tabliczką „Na odcinku…", wskazującą odległość od znaku do fotoradaru z dokładnością do 100 m.

Ilustracja nr 1
Znak D-51 – Automatyczna kontrola prędkości

Źródło: materiały kontrolne NIK

W dziewięciu miastach (Kamienica Polska, Krotoszyn, Nagłowice, Nowe Miasteczko, Olsztyn, Sandomierz, Szczecin, Toruń, Wałbrzych) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: braku znaków przed miejscami pomiarów, błędnym wskazaniu odległości do miejsca pomiaru, instalacji znaków bez zatwierdzenia przez zarządcę drogi projektu organizacji ruchu, ustawiania przez Straże znaków przenośnych na czas prowadzenia pomiarów oraz instalacji znaków w miejscach, w których kontrole nie były prowadzone. Nieprawidłowości te zostały wyeliminowane jeszcze w trakcie kontroli lub niezwłocznie po jej zakończeniu.

3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

Fotoradary stacjonarne

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. umieszczenie fotoradaru stacjonarnego powinno być poprzedzone dokonaniem analizy stanu bezpieczeństwa w rejonie planowanej lokalizacji. Celem przeprowadzenia takiej analizy jest wybór miejsc najbardziej niebezpiecznych – w których zagrożenie wypadkiem jest największe. Bez zgromadzenia odpowiednich danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu i ich rzetelnej analizy, wybór miejsc do kontroli prędkości jest w dużej mierze przypadkowy.

Stwierdzono, iż analizy w zakresie umiejscowienia fotoradarów stacjonarnych zostały przeprowadzone we wszystkich miastach i gminach, z wyjątkiem Olsztyna. Wątpliwości NIK

[15] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

dotyczyły natomiast rzetelności przeprowadzonych analiz, a tym samym celowości umiejscowienia fotoradarów w wybranych lokalizacjach.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny, np. poprzez wskazanie liczby zdarzeń drogowych na całej długości ulicy o danej nazwie, drogi o danym numerze albo na terenie całej gminy, a nie w konkretnym rejonie planowanego ustawienia fotoradaru. Przeważnie brak było informacji, czy przyczyną zdarzeń objętych analizą było przekroczenie dopuszczalnej prędkości. Występowały m.in. przypadki ustalenia lokalizacji fotoradaru: wyłącznie na podstawie wniosków mieszkańców; na podstawie danych o zdarzeniach sprzed kilku lat; na podstawie opracowanego przez Policję wykazu ulic, na których najczęściej przekraczana jest prędkość; uzasadniona wyłącznie bliskością obiektów użyteczności publicznej i gęstością zaludnienia. W konsekwencji, np. w Szczecinie, Wrocławiu i Olsztynie fotoradary ustawiano często w lokalizacjach, w których nie dochodziło do zdarzeń drogowych spowodowanych nadmierną prędkością, natomiast pomimo posiadania stosownych danych nie prowadzono kontroli w miejscach oznaczonych jako szczególnie niebezpieczne.

Zdjęcie nr 6

Źródło: materiały kontrolne NIK

Nie zawsze jednakże nierzetelność analiz była spowodowana ich błędnym przygotowaniem. Zastrzeżenia NIK budzi bowiem również rzetelność danych będących podstawą analiz, które kontrolowane Straże uzyskiwały od innych podmiotów.

Wobec braku własnych instrumentów pozwalających na prowadzenie statystyki zdarzeń drogowych, zdecydowana większość kontrolowanych jednostek opracowała analizy stanu bezpieczeństwa i analizy porównawcze na podstawie uzyskanych od komendantów powiatowych (miejskich) Policji danych z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). W toku kontroli działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym (P/13/100) ustalono, że m.in. ze względu na ograniczoną funkcjonalność tego systemu w zakresie opisu lokalizacji zdarzeń drogowych, w tym

o konkretnym charakterze, analizy te nie pozwalają na rzetelną weryfikację zasadności lokalizacji urządzenia rejestrującego. Dane gromadzone w SEWiK zazwyczaj nie pozwalają na precyzyjne ustalenie miejsc koncentracji zdarzeń drogowych, w tym w szczególności takich, których przyczyną była nadmierna prędkość. Nie pozwalają również na uzyskanie takich danych z uwzględnieniem wymogów do lokalizacji urządzenia rejestrującego, tj. w promieniu 500 m od planowanej lokalizacji lub do najbliższych skrzyżowań. Jakkolwiek nieprawidłowość ta jest niezależna od kontrolowanych straży miejskich i gminnych, to jednakże wpływała ona w znaczącym stopniu na wynik prowadzonej analizy. NIK zwróciła przy tym uwagę na fakt, iż Straże nie próbowały uzyskiwać dodatkowych danych w zakresie BRD, a jeżeli je nawet posiadały, to nie wykorzystywały ich do przeprowadzenia analiz zasadności lokalizacji fotoradarów. Negatywnym przykładem może być tutaj Straż Miejska w Warszawie, która dysponując dużą ilością informacji o charakterze statystycznym (dane wyjściowe z informacji pozyskanych od Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie - wypadki, ofiary śmiertelne, ranni), nie wykorzystywała ich do dokonania analiz poprzedzających lokalizację stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Zdjęcie nr 7

Źródło: materiały kontrolne NIK

NIK zwróciła ponadto uwagę na fakt, iż w połowie skontrolowanych jednostek nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Należy podkreślić, iż wybór miejsca ustawienia fotoradaru (czy to stacjonarnego, czy też przenośnego) powinien być efektem analizy zobiektywizowanych, rzetelnych danych nie tylko z danej lokalizacji, ale również innych potencjalnie niebezpiecznych miejsc. Celem ustawienia fotoradaru w danym miejscu powinna być bowiem nie tylko sama poprawa bezpieczeństwa ruchu, ale uzyskanie jak największej poprawy

bezpieczeństwa ruchu na danym obszarze. Konieczna jest zatem także bieżąca analiza skuteczności ustawienia fotoradaru, mierzona jednak nie liczbą wystawianych mandatów, a poprawą stanu bezpieczeństwa.

Fotoradary przenośne

Niezależnie od stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, w ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych[16]. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego[17]. Wprawdzie ustawienie fotoradaru przenośnego ze swej istoty ma charakter tymczasowy, należy jednak zwrócić uwagę, iż jego wykorzystanie musi być powiązane z istniejącymi zagrożeniami, których identyfikacja, a także hierarchizacja nie są możliwe bez przeprowadzenia stosownych analiz. Jeżeli fotoradary przenośne mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenie bezpieczeństwa jest w danym okresie największe. Inaczej będzie dochodzić do sytuacji, jak np. w Trzebielinie, gdzie miejsca najczęściej wybierane do kontroli fotoradarem przenośnym nie pokrywały się z miejscami, w których występowało szczególne zagrożenie brd.

3.2.3. Legalizacja urządzeń

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, stosownie do postanowień rozporządzenia w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Wszystkie skontrolowane urządzenia spełniały wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, co było potwierdzone stosownymi dokumentami wydanymi przez Główny Urząd Miar.

3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Postępowanie mandatowe i egzekwowanie należności

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Straże oraz urzędy miast i gmin postępowań mandatowych, z wyjątkiem Wałbrzycha, gdzie wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu czynności w stosunku do sprawców wykroczeń, oraz Poręby, gdzie ujawniono przypadki błędnego opisu zdjęć w zakresie lokalizacji naruszenia. Również w zakresie egzekwowania należności nieprawidłowości wystąpiły jedynie w Wałbrzychu (błędne ewidencjonowanie terminów płatności mandatów oraz opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych) oraz Toruniu (opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych). Kontrola wykazała jednakże, że wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Oznacza to, że duża część wszystkich dotychczas ukaranych mandatami nie otrzymała ich za przekroczenie dozwolonej prędkości (tym samym nie dostała też punktów karnych), gdyż właściciele pojazdów

[16] Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

[17] Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli z reguły informowani przez Straże, które przesyłały im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo[18].

Wydatkowanie środków uzyskanych z mandatów

Zgodnie z obowiązującym od 31 grudnia 2010 r. art. 20d ustawy o drogach publicznych dochody uzyskane z mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą fotoradarów, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są przeznaczyć w całości na finansowanie:

– zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;
– utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynieryjnych;
– poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

Spośród 37 objętych kontrolą D/13/508 miast i gmin tylko w czterech (Wrocław, Nowe Ostrowy, Łęczyca, Jeżów) prowadzona w urzędzie ewidencja księgowa pozwalała na wyodrębnienie dochodów uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów oraz wydatków na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych dokonanych ze środków uzyskanych z tych mandatów.

W związku z brakiem wyodrębnionej ewidencji księgowej, NIK, co do zasady, odstępowała w takich przypadkach od oceny prawidłowości wydatkowania środków z mandatów za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów. Kierownicy tych jednostek kontrolowanych stali na stanowisku, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej, w związku z czym przepisy nie przewidują prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej.

NIK stoi na stanowisku, że art. 20d ustawy o drogach publicznych jest przepisem obligującym do imiennego finansowania określonych wydatków. Przeznaczenie środków pieniężnych pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu grzywien za naruszenia przepisów ruchu drogowego, ujawnione przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących zostało bowiem określone przez ustawodawcę. Jednostki te nie mogą więc wydatkować tych środków na cele inne, niż określone w art. 20d pkt 1–3 ww. ustawy. Celem zapewnienia przestrzegania realizacji tego obowiązku konieczne jest wyodrębnienie tego rodzaju środków w ewidencji księgowej. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[19], jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację finansową oraz wynik finansowy. W przeciwnym wypadku nie jest możliwa rzetelna weryfikacja prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z art. 20d.

[18] Kwestie związane ze skutecznością karania przekroczeń prędkości w trybie wykroczeń, a także nakładania mandatów w przypadku odmowy wskazania sprawcy zostały szerzej omówione w Informacji o wynikach kontroli Instalowania i wykorzystania przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

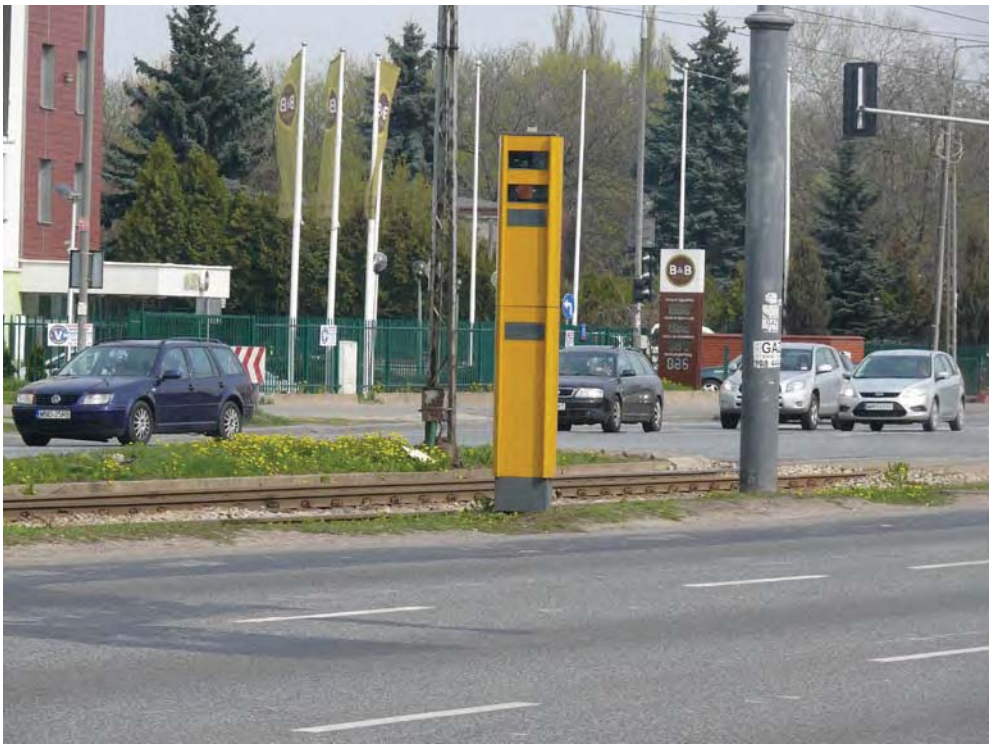
[19] Dz. U. z 2013 r., poz.330 ze zm.

Jako wydatki na cele określone w art. 20d pkt. 3, tj. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrolowane miasta i gminy kwalifikowały m.in. wydatki na: oświetlenie uliczne; zakup autobusu szkolnego; bieżące funkcjonowanie straży miejskich i gminnych, ochotniczych straży pożarnych oraz przedszkoli; paliwo dla Policji lub dodatkowe patrole policyjne; wynagrodzenie za dzierżawę fotoradarów czy budowę wiat przystankowych. Według kontrolowanych powyższe wydatki poprawiały bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwo ruchu drogowego, zaś ustawa nie definiuje w sposób szczegółowy sposobu przeznaczenia tych środków.

Niezależnie od wątpliwości co do możliwości przeznaczania środków uzyskanych z mandatów na poszczególne z ww. celów, należy zauważyć, że obecny zapis ustawowy, który w założeniu miał zapobiegać instalacji fotoradarów w celu czerpania dochodów, obligując jednostki samorządu terytorialnego do przeznaczania uzyskanych dochodów wyłącznie na cele związane z infrastrukturą drogową oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie spełnia w pełni swojej funkcji. W gminach i mniejszych miastach fotoradary instalowane są najczęściej na drogach krajowych lub wojewódzkich (będących w zarządzie odpowiednio Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz właściwych zarządów dróg wojewódzkich), na których intensywny ruch stanowi główne zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców. Natomiast uzyskane z mandatów środki samorządy te mogą przeznaczać wyłącznie na poprawę infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach we własnym zarządzie, tj. kategorii gminnej, o najmniejszym natężeniu ruchu. Przykładem może być gmina Suchań, której burmistrz zamierzał sfinansować budowę sygnalizacji świetlnej na drodze krajowej nr 10, jednakże Regionalna Izba Obrachunkowa wydała opinię, iż ze środków gminy nie można udzielać dotacji dla Skarbu Państwa. Z kolei w miastach na prawach powiatu, które samodzielnie zarządzają znajdującymi się na ich terenie drogami również o kategoriach powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, dochody z mandatów z fotoradarów stanowią znikomy procent ogółu wydatków przeznaczanych na utrzymanie i rozbudowę infrastruktury drogowej.

Ponadto należy zauważyć, iż jak wyżej wskazano, wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Tymczasem niewskazanie kierującego pojazdem nie jest wykroczeniem ujawnianym przy pomocy fotoradaru, a jedynie pozostającym w związku z takim wykroczeniem. W rezultacie znaczne dochody uzyskane z mandatów za niewskazanie kierującego nie podlegają rygorom art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zdjęcie nr 8



Źródło: materiały kontrolne NIK

3.2.5. Aktywność Straży

Ustawa o strażach gminnych nakłada na tę formację szereg zadań, z których jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 Straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95% mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, Kobylnica) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys.

Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to w ocenie NIK tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a Straże pełnią głównie rolę fiskalną[20]. W związku z powyższymi ustaleniami NIK rozważa przeprowadzenie kompleksowej kontroli w zakresie realizacji przez Straże ich ustawowych obowiązków.

[20] Przykładowo, w gminie Biały Bór dochody z mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego stanowiły w 2011 r. 27% ogółu dochodów. W Kamienicy Polskiej same dochody z tytułu mandatów za przekroczenie prędkości (bez mandatów za niewskazanie kierującego) w 2012 r. stanowiły blisko 20% dochodów ogółem. Średnio w okresie 2011 – III kwartał 2013 dla szeregu gmin (m.in. Człuchów, Biały Bór, Kobylnica, Bobolice, Kamienica Polska, Tarczyn) dochody z tytułu mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego wynosiły od 10 do 19% ogółu dochodów.

Zdjęcie nr 9

Źródło: materiały kontrolne NIK

3.2.6. Inne ustalenia

Nadzór nad działalnością straży miejskich i gminnych

Nadzór nad działalnością strażników miejskich i gminnych, w zakresie określonym w art. 9 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o strażach gminnych, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu[21]. Wśród ww. zadań znajduje się odwołanie do uprawnień określonych w art. 12 w związku z art 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[22], przyznającego strażom miejskim i gminnym prawo do kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru prędkości. Nadzór nad strażami miejskimi i gminnymi przez wojewodę jest związany z policyjnym charakterem Straży. Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży służy jednakże nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. W ocenie NIK działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą być elementem szerszych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, w szczególności bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD. Zdaniem NIK wojewodowie, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni podjąć działania celem wypracowania i ujednolicenia w skali kraju standardów dotyczących prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez Straże, zwłaszcza w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje

[21] To założenie jest zgodne z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97) stwierdził, że utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy jest tego rodzaju zadaniem własnym o charakterze publicznym, którego wypełnianie nakłada na organy gmin obowiązki inne niż te, jakie są następstwem wykonywania zadań własnych o charakterze gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że „uprawnienia straży gminnych mają charakter policyjny, a więc służą realizacji zadań publicznych państwa". Nie zmienia tego fakt, że tworzone są one i działają dla ochrony porządku na terenie gmin, spełniając rolę służebną wobec społeczności lokalnych.

[22] Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

się tu współpraca w zakresie analizy miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich wskazywania) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Współpraca z podmiotami komercyjnymi w zakresie kontroli ruchu drogowego

W 10 skontrolowanych miastach i gminach fotoradary były dzierżawione od firm prywatnych. Dzierżawa taka polegała bądź na wypożyczeniu samego urządzenia (ewentualnie z samochodem i pracownikiem obsługi technicznej) za stawkę miesięczną, bądź dodatkowo z zapewnieniem przez wydzierżawiającego własnych pracowników do obróbki zdjęć i wysyłania korespondencji za stałą stawkę jednorazową od każdego wyegzekwowanego mandatu. W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydzierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

W gminie Trzebielino na przestrzeni czterech lat zawarto z wykonawcą pięć umów dzierżawy fotoradaru. Dwukrotnie urząd gminy przyjął od wykonawcy fotoradary jeszcze przed rozstrzygnięciem przetargu, w tym raz jeszcze przed publikacją ogłoszenia o przetargu. Jedna z umów została zawarta bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych[23] (PZP). Kolejne zamówienie zostało w sposób niedozwolony podzielone na części, skutkując ponownym zawarciem umowy bez zastosowania ustawy PZP. Wyłoniony w dalszych przetargach ten sam wykonawca nie złożył wszystkich wymaganych w specyfikacji zamówienia dokumentów, a pomimo to nie został wezwany do uzupełnienia oferty ani jego oferta nie została odrzucona jako niespełniająca wymogów. W urzędzie brak było dokumentacji jednego z postępowań przetargowych, w których ofertę złożył również inny przedsiębiorca, niż dotychczasowy wykonawca. W skierowanym do oferentów zawiadomieniu o wyniku postępowania nie wskazano żadnego uzasadnienia odrzucenia oferty konkurencyjnej wobec dotychczasowego wykonawcy, a ogłoszenia o rozstrzygnięciu przetargu nie opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zdjęcie nr 10

Źródło: materiały kontrolne NIK

[23] Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

W Porębie przeprowadzono przetarg nieograniczony na dzierżawę fotoradaru wraz z prowadzeniem biura zatrudniającego co najmniej trzy osoby do opracowania niezbędnej dokumentacji. Zamawiający nie potrafił uzasadnić wprowadzenia kryterium zatrudniania przez wykonawcę co najmniej trzech osób oraz wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o tym, ile osób jest potrzebnych do opracowania dokumentacji. W ogłoszeniu o przetargu wskazano termin otwarcia ofert o dzień wcześniejszy niż w SIWZ, jak też wystąpiły rozbieżności pomiędzy ogłoszeniem a SIWZ odnośnie wymaganych dokumentów. Szacunkowa wartość zamówienia została pierwotnie określona na 139 tys. zł, w wyniku czego ogłoszenie opublikowano wyłącznie w Biuletynie Zamówień Publicznych. Następnie w dniu otwarcia ofert kwotę tę zwiększono do 960 tys. zł. Tak określona wartość zamówienia obligowała zamawiającego do przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Pomimo że złożona oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów (prawidłowej polisy OC i stosownego oświadczenia kancelarii prawnej), nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia oferty ani jej nie odrzucono. Jeszcze przed otwarciem ofert w przetargu, pomiary testowe na terenie miasta z udziałem straży miejskiej przeprowadzał podwykonawca późniejszego zwycięzcy przetargu[24].

[24] „Fotoradar zrobił 800 zdjęć w ciągu 16 dni", Kurier Zawierciański – wydanie internetowe, 25 lutego 2013 r., „Kuriozalny fotoradar z Poręby", telewizja internetowa TTV.PL.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

W kontrolach wzięły udział wszystkie delegatury NIK, natomiast sama kontrola była koordynowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK. Przebieg kontroli był nadzorowany przez Komitet Sterujący pod przewodnictwem wiceprezesa NIK Mariana Cichosza.

Szczegółowy wykaz jednostek kontrolowanych zamieszczono w zał. nr 5.2 na str. 31 i n. Informacji. W jednostkach kontrowanych objęto kontrolą wszystkie lokalizacje fotoradarów stacjonarnych. Jedynie w Straży Miejskiej w Warszawie dokonano oględzin trzech z 17 lokalizacji fotoradarów stacjonarnych, dokonując celowego doboru próby. Badaniem objęto wszystkie lokalizacje wskazane przez słuchaczy radia RMF FM i przekazane do NIK w ramach tzw. listy absurdów fotoradarowych.

Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich jednostkach równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych jednostkach objętych badaniem.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 22 maja 2013 r. do 17 grudnia 2013 r. W wyniku kontroli NIK wydała 28 ocen pozytywnych, 29 pozytywnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz 1 negatywną. Wydając oceny pokontrolne, NIK wzięła pod uwagę zakres kompetencji kontrolowanych podmiotów, w szczególności fakt, iż szereg stwierdzonych nieprawidłowości wiązało się z koniecznością realizacji zadań we współpracy z podmiotami niepozostającymi w stosunku zależności z kontrolowanymi jednostkami, a także wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązujących przepisów. Dla sposobu oceny jednostek kontrolowanych istotne znaczenie miał fakt, iż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, Izba nie może dokonywać oceny jednostek samorządu terytorialnego pod kątem celowości prowadzonych przez nie działań[25].

Sformułowano 117 wniosków pokontrolnych. Zalecenia pokontrolne NIK dotyczyły m.in.:

- prowadzenia pomiarów wyłącznie w miejscach i terminach uzgodnionych z Policją,
- prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa na potrzeby wyboru lokalizacji fotoradarów,
- weryfikacji zasadności lokalizacji w oparciu o rzetelne analizy stanu bezpieczeństwa,
- prowadzenia analiz porównawczych na potrzeby oceny skuteczności działania fotoradarów,
- dokonywania pomiarów fotoradarem przenośnym wyłącznie w obrębie miasta oraz w sposób zgodny z przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym,
- wprowadzenia prawidłowego oznakowania fotoradarów znakiem D-51,
- prowadzenia ewidencji księgowej w sposób pozwalający na wyodrębnienie dochodów i wydatków ze środków określonych w art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosiło osiem jednostek kontrolowanych. Komisje Rozstrzygające częściowo uwzględniły zastrzeżenia dotyczące niewydzielania subkont na środki pochodzące z mandatów karnych oraz wydatkowania tych środków.

W pozostałych przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o realizacji wniosków pokontrolnych.

[25] Treść wszystkich wystąpień pokontrolnych dostępna jest pod adresem: www.nik.gov.pl

5 ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383).
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) *z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez* Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366).

5.2. Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrola D 13/504
Gniezno: Urząd Miasta (prezydent Jacek Kowalski)
Inowrocław: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Brejza)
Kędzierzyn-Koźle: Urząd Miejski (prezydent Tomasz Wantuła)
Radom: Urząd Miasta (prezydent Andrzej Kosztowniak), Straż Miejska (komendant Paweł Górak)
Toruń: Urząd Miasta (prezydent Michał Zaleski), Straż Miejska (do 15 czerwca 2011 r. p. o. komendanta Piotr Wachek, do 30 czerwca 2012 r. p. o. komendanta Mirosław Bartulewicz, od 1 lipca 2012 r. komendant Mirosław Bartulewicz)
Wałbrzych: Urząd Miasta (prezydent Roman Szelemej)
Warszawa: Urząd Miasta (prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Leszczyński)

Kontrola D 13/508
Biały Bór: Urząd Miasta (od 30 listopada 2010 r. do 31 października 2012 r. burmistrz Franciszek Lech Kwaśniewski, od 29 listopada 2012 r. burmistrz Paweł Stanisław Mikołajewski)
Bobolice: Urząd Miasta (burmistrz Mieczysław Brzoza)
Boguchwała: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Dronka)
Brzeziny: Urząd Miasta (burmistrz Marcin Pluta)
Człuchów: Urząd Gminy (wójt Adam Marciniak), Straż Gminna (komendant Krzysztof Bulwan)
Gostycyn: Urząd Gminy (wójt Jacek Czerwiński)
Jasło: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Czernecki)
Jeżów: Urząd Gminy (wójt Tomasz Piechota)
Kamienica Polska: Urząd Gminy (wójt Cezary Stempień)
Kęsowo: Urząd Gminy (wójt Radosław Januszewski)
Kobylnica: Urząd Gminy (wójt Leszek Kuliński), Straż Gminna (komendant Janusz Kramek)
Kolno: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Duda)
Kościelisko: Urząd Gminy (wójt Bohdan Pitoń)
Krosno: Urząd Miasta (prezydent Piotr Marian Przytocki)
Krosno Odrzańskie: Urząd Miasta (burmistrz Marek Cebula)
Krotoszyn: Urząd Miasta (burmistrz Julian Jokś)
Lublin: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Jan Żuk), Straż Miejska (komendant Jacek Kucharczyk)
Łęczyca: Urząd Miasta (burmistrz Stanisław Olszewski)
Łomża: Urząd Miasta (prezydent Mieczysław Leon Czerniawski)
Mały Płock: Urząd Gminy (wójt Józef Dymerski)
Nadarzyn: Urząd Gminny (wójt Janusz Grzyb), Straż Gminna (komendant Adam Piskorz)
Nagłowice: Urząd Gminy (wójt Elżbieta Frejowska), Straż Gminna (komendant Marek Michnowski)
Nowe Miasteczko: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Szkondziak)
Nowe Ostrowy: Urząd Gminy (wójt Zdzisław Kostrzewa)
Olesno: Urząd Miasta (burmistrz Sylwester Piotr Lewicki)
Olsztyn: Urząd Miasta (prezydent Piotr Grzymowicz), Straż Miejska (komendant Józef Kłosek)
Poręba: Urząd Miasta (prezydent Marek Śliwa)
Poznań: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Grobelny), Straż Miejska (komendant Wojciech Ratman)

Pruszcz Gdański: Urząd Miasta (burmistrz Janusz Wróbel), Straż Miejska (komendant Leszek Banaś)
Sandomierz: Urząd Miasta (burmistrz Jerzy Borowski)
Suchań: Urząd Miasta (burmistrz Stanisława Bodnar)
Szczecin: Urząd Miasta (prezydent Piotr Krzystek), Straż Miejska (komendant Leon Gajewski)
Tarczyn: Urząd Miasta (burmistrz Barbara Galicz), Straż Miejska (komendant Andrzej Toporkiewicz)
Trzebielino: Urząd Gminy (wójt Tomasz Czechowski)
Wejherowo: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Hildebrandt)
Wrocław: Urząd Miasta (prezydent Rafał Dutkiewicz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Słysz)
Zbrosławice: Urząd Gminy (wójt Wiesław Olszewski)

5.3. 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 Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
19. Główny Inspektor Transportu Drogowego
20. Komendant Główny Policji

5.4. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „ORGANIZACJA SIECI DRÓG POWIATOWYCH I GMINNYCH Z UWZGLĘDNIENIEM EFEKTÓW REALIZACJI »NARODOWEGO PROGRAMU PRZEBUDOWY DRÓG LOKALNYCH«”

LPO-4101-05-00/2013
Nr ewid. 177/2013/P/13/169/LPO

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA SIECI DRÓG POWIATOWYCH I GMINNYCH Z UWZGLĘDNIENIEM EFEKTÓW REALIZACJI „NARODOWEGO PROGRAMU PRZEBUDOWY DRÓG LOKALNYCH”

MISJĄ

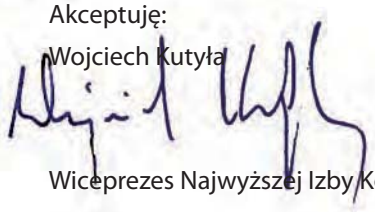
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

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

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu:
Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:
Wojciech Kutyła



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 07. 03. 2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 9
2.2. Synteza wyników kontroli 10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 12

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego 16
3.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne 20
3.3. Istotne ustalenia kontroli 22
3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową. 22
3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej 23
3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej. 23
3.3.2.2. Prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg. 24
3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich 25
3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej 27
3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruch drogowego 27
3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych 30
3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu 31
3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK 34
3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii 36

4. INFORMACJE DODATKOWE 37
4.1. Przygotowanie kontroli 37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 37

5. ZAŁĄCZNIKI 39

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

NPPDL	Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych, zarówno „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011", jak i „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój"[1]
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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[2])
Droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach (art. 1 ustawy o drogach publicznych)
Dziennik objazdu dróg	element ewidencji danych dotyczących dróg. Wzór dziennika objazdu dróg, określa załącznik nr 2 do 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[3]. Dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi
Inżynieria ruchu drogowego	dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem)
Książka drogi	podstawowy element ewidencji danych dotyczących drogi obejmujący m. in.: parametry techniczne odcinka drogi, jego zagospodarowanie, wyposażenie techniczne oraz schematy skrzyżowań i rysunki przekrojów charakterystycznych drogi. Wzór książki drogi, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych
Organizacja ruchu	czynniki mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów
Projekt organizacji ruchu	podstawowa dokumentacja dotycząca bezpieczeństwa ruchu drogowego, sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[4])

1 Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych dalej: Program lub NPPDL.

2 Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm. (dalej: ustawa o drogach publicznych).

3 Dz. U. Nr 67 poz. 582 (dalej: rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych).

4 Dz. U Nr 177 poz.1729 (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach).

Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 ustawy o drogach publicznych)
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ustawy o drogach publicznych)
Skrzyżowanie	przecięcie się w jednym poziomie dróg mających jezdnię, ich połączenie lub rozwidlenie, łącznie z powierzchniami utworzonymi przez takie przecięcia, połączenia lub rozwidlenia. Nie dotyczy przecięcia, połączenia lub rozwidlenia drogi twardej z drogą gruntową, z drogą stanowiącą dojazd do obiektu znajdującego się przy drodze lub z drogą wewnętrzną (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[5])
Urządzenia bezpieczeństwa ruchu	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej zgodnie z art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych
Zarząd drogi	jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust.1 ustawy o drogach publicznych)
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych)
Znak drogowy	znak pionowy (w postaci tarczy, tablicy z napisem lub symbolem, a także w postaci świetlnej) lub znak poziomy (w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi), wyrażający ostrzeżenie/zakaz/nakaz lub informację dla uczestnika ruchu drogowego (art. 7 ust.1 ustawy Prawo o ruchu drogowym, § 1 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych[6])

5 Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm. (dalej: ustawa Prawo o ruchu drogowym).

6 Dz. U Nr 170 poz. 1393 ze zm. (dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych).

WPROWADZENIE

W Polsce na drogach ginie najwięcej osób spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej. Z publikowanych przez Komendę Główną Policji dokumentów wynika, że tylko w nielicznych przypadkach jako ich przyczynę wskazuje się: zły stan techniczny dróg i zły stan oznakowania. Z taką kwalifikacją nie zgadzają się specjaliści, wskazując m. in. że oznakowanie musi być widoczne, czytelne, zrozumiałe, zgodne z logiką i wiarygodne. Wskazuje się, że zarządcy dróg (szczególnie gminni i powiatowi) postrzegają problem niewłaściwego oznakowania dróg jako mało istotny. W powiązaniu ze stanem technicznym dróg jest to jednak bardzo istotny problem, wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Dążąc do intensyfikacji rozwoju infrastruktury drogowej na szczeblu lokalnym w zakresie dróg gminnych i powiatowych, z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. *„Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011"*, mający być instrumentem pomocy Rządu dla samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu trudnych problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg powiatowych i gminnych. Program miał służyć poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz być czynnikiem podnoszenia atrakcyjności gospodarczej terenów i zwiększania komfortu życia mieszkańców poprzez wspieranie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzącym do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. *Program* ten wszedł w życie z dniem 28 października 2008 r. na podstawie uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. i skorygowany został na mocy uchwały nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. *„Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011".*

Dnia 6 września 2011 r. z inicjatywy ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowany został Program Wieloletni pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój". Przedmiotowy Program ustanowiony został w celu realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015.

Kontrola o zbliżonym zakresie[7] była prowadzona przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu w 2010 r. Stwierdzono wówczas m. in., że: niezbędne są natychmiastowe działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych. Nieprawidłowości i uchybienia występowały na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Podobne nieprawidłowości wykazała także przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie kontrola doraźna K/11/021 „Wykonanie wniosków z kontroli P/10/161…". U trzech (spośród czterech) zarządców dróg brak było działań mających na celu zaprowadzenie wymaganej dokumentacji techniczno - eksploatacyjnej dróg lokalnych.
Istniejący stan stwarza zagrożenie dla jakości realizowanych robót drogowych, a w szczególności dla trwałości efektów NPPDL, co mogło powodować zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[7] P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011", numer ewidencyjny 178/2010/P/10/161/LPO.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych".

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiających zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Ocenie poddano także procesy przygotowania, finansowania, realizacji i rozliczenia inwestycji drogowych przez zarządców dróg powiatowych i gminnych dofinansowywanych ze środków NPPDL.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte kontrolą (cele szczegółowe) dotyczyły oceny stanów faktycznych, w latach 2010–2013 (I kwartał), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na przedmiot kontroli, w zakresie:

- działań w zakresie właściwego stanu technicznego sieci drogowej,
- zapewnienia bezpieczeństwa ruch drogowego,
- zgodności działań zarządcy drogi z postanowieniami uchwał Rady Ministrów dotyczących NPPDL[8 9],
- udzielania zamówień publicznych,
- wykonywania robót drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich jakości,
- odbioru robót drogowych,
- egzekwowania uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi,
- nadzoru nad działalnością zarządców dróg,
- oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich kontroli.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia do 30 lipca 2013 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z decyzją Prezesa NIK z dnia 14 marca 2013 r., kontrola prowadzona była w trybie szczególnym, w ramach Projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym"[10], realizowanego przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

---

8 Uchwała nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r., uchwała nr 157/2009 Rady Ministrów z dnia 15 września 2009 r. i uchwała nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. – treść uchwał dostępna jest m. in. na stronach biuletynów informacji publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl).

9 Omawiane uchwały Rady Ministrów nie są wprost wiążące dla jednostek samorządu terytorialnego. Treść tych uchwał została jednak uwzględniona w pełni w umowach o dofinansowanie z NPPDL, zawartych pomiędzy wojewodami, a poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

10 W skład Projektu wchodzą: a) kontrola planowa P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym" realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; b) kontrola planowa P/13/145 „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego" realizowana przez Delegaturę NIK w Katowicach; c) kontrola doraźna R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń

Włączenie niniejszej kontroli do ww. Projektu wynikało z konieczności skoordynowania działań i maksymalnego wykorzystania potencjału wszystkich jednostek organizacyjnych NIK, realizujących kontrole w zbliżonych merytorycznie obszarach, dla których wspólnym mianownikiem jest bezpieczeństwo obywateli w ruchu drogowym.

Kontrola została przeprowadzona u 14 powiatowych i 21 gminnych zarządców dróg oraz w czterech starostwach powiatowych nie będących zarządcą dróg (zastosowano dobór celowy zarządców uwzględniający realizację inwestycji w 2011 i 2012 r.).

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[11], z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w komendach powiatowych Policji, a także u zarządców dróg wojewódzkich i krajowych. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK w Poznaniu uczestniczyło siedem delegatur NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, listę osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę zawiera załącznik nr 1.

do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych " realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; d) kontrola doraźna sprawdzająca „Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych" realizowana przez Delegatury NIK w Bydgoszczy, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu; e) kontrola planowa P/13/078 „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym" realizowaną przez Departament Infrastruktury; f) kontrola planowa P/13/169 „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych" realizowana przez Delegaturę NIK w Poznaniu; g) kontrola doraźna D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego" realizowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; h) ponadto Najwyższa Izba Kontroli zleciła wszystkim Wojewodom przeprowadzenie kontroli w zakresie oznakowania dróg publicznych.

11 Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm. (dalej: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli).

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[12], przygotowanie, finansowanie, realizowanie i rozliczanie, przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, inwestycji drogowych dofinansowywanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL). Realizowanie tych inwestycji skutkowało tworzeniem powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, co zwiększało dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu na całej sieci dróg samorządowych.

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności efekty realizacji NPPDL. W wyniku realizacji pierwszej edycji Programu przeprowadzona została w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km, których wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego Programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa, których łączna kwota wyniosła ponad 2,9 mld zł (środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły natomiast 3,2 mld zł). W ramach drugiej edycji NPPDL (do końca 2012 r.) zrealizowano 463 przedsięwzięcia inwestycyjno-remontowe o łącznej wartości 685 mln zł (kwota dotacji celowych z budżetu państwa stanowiła 195 mln zł). Łącznie zmodernizowano i rozbudowano drogi lokalne na długości 827 km .

Ocenę pozytywną uzasadniają ponadto osiągnięte efekty w zakresie punktowej (na modernizowanych odcinkach dróg) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykorzystanie przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem otrzymanych środków z dotacji celowej budżetu państwa w ramach NPPDL, na ogół prawidłowe udzielanie zamówień publicznych na budowę, przebudowę lub remont dróg realizowanych w ramach NPPDL oraz należyte zabezpieczanie interesów prawnych i finansowych zamawiających w umowach o realizację inwestycji.

Jednocześnie, w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości polegające na:

- rażących zaniedbaniach w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, co w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych powodowało nadal wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- braku planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz braku udokumentowania właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego,
- nierzetelnym nadzorze inwestorskim w toku realizacji robót drogowych co może być w przyszłości przyczyną wystąpienia uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i może spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych,
- niewystarczającym nadzorze inwestorskim realizowanym na etapie odbiorów końcowych robót drogowych, w szczególności nieprzedkładanie przez wykonawców wymaganych dokumentów będących podstawą dokonywania prawidłowych odbiorów zadań inwestycyjnych.

[12] Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Podjęte w ramach Programu inwestycje służyły realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, przyczyniając się do osiągnięcia jej głównego celu, jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Poprzez realizację tych przedsięwzięć osiągnięto poprawę stanu powiązań dróg lokalnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych. Zwiększona została płynność ruchu oraz nastąpiła punktowa poprawa bezpieczeństwa komunikacyjnego w miejscach realizowanych inwestycji poprzez wykonanie chodników, ścieżek rowerowych, zatok autobusowych, a także sygnalizacji świetlnych i oświetlenia.

2. Otrzymana pomoc finansowa ze środków dotacji celowej budżetu państwa w ramach Programu została wykorzystana przez kontrolowanych zarządców dróg rzetelnie i zgodnie z przeznaczeniem (str. 32).

3. Zarządcy dróg wojewódzkich i krajowych w ograniczony sposób współdziałali z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu, a mianowicie „wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych".
Brak pełnej współpracy w tym zakresie utrudniał przeznaczanie środków z Programu na zadania najbardziej efektywne, z punktu widzenia ponadlokalnej sieci dróg (str. 36).

4. Zarządcy dróg nie realizowali niektórych obowiązków, które miały służyć ocenie stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie posiadali m.in. planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz nie dysponowali dokumentacją świadczącą o przeprowadzeniu przeglądów stanu technicznego dróg. **20 spośród 35 skontrolowanych zarządców dróg (57%) nie opracowało planów rozwoju sieci drogowej, mimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy o drogach publicznych.** Brak tych planów, jako podstawowych dokumentów koniecznych dla właściwego utrzymania i rozwoju sieci drogowych, znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów transportowych i komunikacyjnych występujących na obszarach gmin i powiatów. Uniemożliwiał także stwierdzenie, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Zarządcy ci dokonywali wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg na podstawie bieżących nieudokumentowanych ocen (str. 23).

5. Tylko trzy (9%) skontrolowane jednostki posiadały zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach (28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech brak było w ogóle takich organizacji). Oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych 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[13] (str. 27).

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły przypadki lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów

[13] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych).

drogowych. Kontrola wykazała niską skuteczność podejmowanych działań w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego.
Nie we wszystkich miejscach na drogach, szczególnie uczęszczanych przez dzieci, stosowano odpowiednie oznakowanie lub zabezpieczenia ochronne (barierki), w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (str. 29).
6. 22 zarządców dróg (63%) nie prowadziło książek drogi lub prowadzona przez nich ewidencja była niekompletna bądź nieaktualna. Także 22 zarządców nie posiadało dzienników objazdu dróg. Naruszało to postanowienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych (str. 24).

U 29 zarządców (83%) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich). Zaniechania te dotyczyły bądź nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach. Stanowiło to naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[14]. Zaniechanie dokonywania przeglądów dróg według art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia (str. 25).

W ocenie NIK, nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak również niedokonywania okresowych przeglądów ich stanu technicznego miały wpływ na niedostateczną znajomość przez zarządców stanu własnej sieci drogowej i mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Skutkiem tego była niemożność przedstawienia przez zarządców, w trakcie kontroli NIK, rzetelnej oceny gminnej lub powiatowej sieci drogowej.
7. W umowach z wykonawcami robót należycie zostały zabezpieczone interesy prawne i finansowe zamawiającego. Umowy te zawierały stosowne postanowienia dotyczące okresów gwarancji i rękojmi, kar umownych za nierzetelne wykonawstwo oraz wnoszenia przez wykonawców zabezpieczeń należytego wykonania robót.
Postanowienia umów o realizację robót drogowych, których integralną częścią były Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót (dalej: SST) nie były jednak w pełni realizowane. Siedemnastu zarządców dróg (49%) nieegzekwowało od wykonawców sporządzenia programów zapewnienia jakości przed rozpoczęciem realizacji robót drogowych.
Stwierdzono - u kontrolowanych zarządców dróg – że zakres SST nie był dostosowany do przedmiotu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych (str. 33).
8. Nierzetelny był nadzór inwestorski, sprawowany na etapie odbioru końcowego robót drogowych. Wyrazem tego było nieegzekwowanie od wykonawców wymaganych dokumentów (np. wyników badań laboratoryjnych, certyfikatów, świadectw), stanowiących podstawę do dokonania prawidłowego odbioru i rozliczania zadań. **Stwierdzone nieprawidłowości na etapie odbioru końcowego robót drogowych (43% zarządców) świadczą zarówno o nierzetelnym nadzorze inwestorskim, jak i występowaniu ryzyka korupcjogennej dowolności dokumentowania**

[14] Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. (dalej: ustawa Prawo budowlane).

zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót[15]**.** Nieprawidłowości w tym zakresie polegały głównie na: nieegzekwowaniu od wykonawców obowiązku przedłożenia niektórych dokumentów, które określano w postanowieniach zawartych umów i SST (str. 33).

9. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głównie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

1. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że efekty realizacji NPPDL przyczyniły się znacząco do poprawy zarówno stanu technicznego dróg lokalnych, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wskazuje to na celowość i skuteczność działań prowadzonych w ramach Programu oraz uzasadnia potrzebę jego kontynuacji. W kontekście tym krytycznie należy odnieść się do spadku dofinansowania NPPDL z budżetu państwa do kwoty 250 mln zł w 2014 r[16]**, zamiast 1 mld zł, przyjętego w założeniach programowych.**

2. Wyniki kontroli wskazują na wieloletnie zaniedbania zarządców dróg w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. Brak planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg, a także niedokonywanie przeglądów ich stanu technicznego wpływają na postępującą dekapitalizację sieci dróg lokalnych i powodują dalszy wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędne są niezwłoczne działania organów samorządu terytorialnego w celu zapewnienia prowadzenia pełnej, wymaganej obowiązującymi przepisami dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych.

3. Ustalenia kontroli NIK wskazują na zły stan techniczny dróg lokalnych i liczne błędy w zakresie prawidłowego ich oznakowania. Skutkuje to utrudnieniami i zwiększa zagrożenia w ruchu drogowym. Zaniedbania w tym zakresie są tak duże, że ich likwidacja zajmie wiele lat, jeśli nie zostanie stworzony długofalowy system wsparcia finansowego zasilenia utrzymania dróg lokalnych (szczególnie powiatowych i gminnych) z budżetu państwa.

Zdaniem NIK istnieje potrzeba podjęcia kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wieloletnie zaniedbania w zakresie wprowadzenia stałych organizacji ruchu uniemożliwiają osiągnięcie spójności i logiczności oznakowania. Potrzebna jest także weryfikacja, przez organy zarządzające ruchem i nadzorujące zarządzanie ruchem[17]**, istniejącego oznakowania dróg powiatowych i gminnych pod kątem jego prawidłowości.**

Stwierdzona w toku kontroli skala braku projektów organizacji ruchu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie ma bowiem podstawy niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi. Z ustaleń kontroli wynika, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, nie nakazują wprost zarządcom dróg sporządzania i posiadania stałej, zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają. Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określono w § 4 ww. rozporządzenia

[15] Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

[16] W latach 2012–2013 na dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa przeznaczono jedynie odpowiednio: 200 i 500 mln zł.

[17] Odpowiednio starostowie, wojewodowie – art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Ministra Infrastruktury. Przepis ten nie przesądza, w ocenie NIK jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu (tj. zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu). W kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w stałej lub czasowej organizacji ruchu, stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo wystąpienia niepowetowanej szkody w mieniu, polegające zarówno na braku właściwego oznakowania użytkowanych dróg, jak i ich odcinków, na których realizowano roboty drogowe. Przyczyną tych nieprawidłowości – co wynika bezpośrednio z ustaleń kontroli jest niejednoznaczność przepisów określających obowiązek zarządców dróg w tym zakresie.

W związku z powyższym, celowe jest ponowne wystąpienie[18] do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o wprowadzenie w rozporządzeniu 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 2003 r. Nr 177, poz. 1729) zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych. Przepis § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, w aktualnym brzmieniu stanowi bowiem, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Argumentacja o braku uzasadnienia, co do nowelizacji ww. przepisu wskazana w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13)[19], ze względu na stosowne zapisy w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli,

[18] Pierwotnie wniosek de lege ferenda dotyczący tej problematyki zredagowany został przez Delegaturę NIK w Lublinie w ramach kontroli P/09/150 i nie został uwzględniony przez ówczesnego Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

[19] Z pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 października 2013 r. (nr DK-5cg-0911-34/13) skierowanego do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji Pani poseł Julii Pitery wynika m. in., że wniosek de lege ferenda dotyczący wprowadzenia obowiązku sporządzania i posiadania zatwierdzonych organizacji ruchu w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, nie znajduje uzasadnienia. „Zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu - na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o drogach publicznych - przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi.
Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do ww. 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 zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi".

przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), nie może być uwzględniona.
Wyniki kontroli NIK wskazują bowiem, że większość zarządców dróg powiatowych i gminnych w ogóle nie prowadzi książek drogi, a jeśli je prowadzi to nie odnotowuje w nich danych o projektach organizacji ruchu.

4. Z ustaleń kontroli u zarządców dróg wynika, że nieprawidłowości i uchybienia występowały głównie na etapie wykonawstwa i odbioru robót drogowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia przez zarządców dróg gminnych i powiatowych, działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania pełnej dokumentacji przy odbiorze końcowym.

Niezbędne jest także zwiększenie istniejącego współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych") z zarządcami dróg innych kategorii, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu w ramach Programu.

5. Ustalenia kontroli, a także wyniki Panelu ekspertów (załącznik nr 4 do Informacji) upoważniają Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia następujących wniosków.

Do Ministra Administracji i Cyfryzacji o:

- podjęcie działań mających na celu kontynuację realizacji NPPDL oraz zapewnienie rocznego dofinansowania z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld zł, przewidzianego w założeniach uzasadniających jego wprowadzenie.

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- znowelizowanie – na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym – rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, w zakresie wskazanym w pkt 2.3 (3).

Do właścicieli infrastruktury dróg gminnych i powiatowych, wykonujących zadania samodzielnie lub poprzez zarządy dróg publicznych o:

- zwiększenie nadzoru nad: sporządzaniem planu rozwoju sieci drogowej, prowadzeniem aktualnej ewidencji dróg oraz przeprowadzaniem i właściwym dokumentowaniem przeglądów stanu technicznego dróg,
- wzmożenie kontroli w zakresie sporządzania projektów stałych organizacji ruchu oraz prawidłowym oznakowaniem dróg,
- sprawowanie skutecznego nadzoru inwestorskiego w toku bieżącej realizacji robót oraz na etapie ich odbioru końcowego.

Do starostów zarządzających ruchem na drogach powiatowych i gminnych o:

- zaprzestanie stosowania nielegalnej praktyki przekazywania innym podmiotom prawnym kompetencji i obowiązków organu zarządzającego ruchem na podległych drogach wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- zapewnienie prowadzenia w odniesieniu do wszystkich dróg, podległych im w zakresie zarządzania ruchem, kontroli prawidłowości stosowania i funkcjonowania znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Do wojewodów jako organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem o:

- dokonywanie ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Do komendantów wojewódzkich Policji i komendantów powiatowych (miejskich) Policji o:

- wykorzystywanie w szerszym zakresie uprawnień wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym do wydawania zaleceń podmiotom odpowiedzialnym za utrzymanie powiatowych i gminnych dróg publicznych w zakresie usuwania nieprawidłowości co do ich stanu technicznego i oznakowania.

Do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o:

- zwiększenie częstotliwości kontroli w jednostkach zarządzających drogami publicznymi w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków w zakresie utrzymania dróg i obiektów inżynierskich.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa o drogach publicznych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ww. ustawy – drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej – dzielą się (poza drogami krajowymi i wojewódzkimi) na drogi powiatowe i drogi gminne.

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg (z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8) są dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta); (art. 19 ust. 2 pkt 3, 4). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez radę powiatu lub radę gminy (art. 21 ust. 1 i ust. 1 a). Zadania zarządcy drogi określa art. 20 ustawy. Należą do nich m.in:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych (art. 20 pkt 1) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2),
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4)[20] oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 11), a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (art. 20 pkt 16) i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5),
- prowadzenie m.in. ewidencji dróg (art. 20 pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; dalej: GDDKiA, (art. 20 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 naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10)[21],
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a)[22], wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8).

Ustawa Prawo o ruchu drogowym określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1). Ruchem drogowym zarządza na drogach powiatowych i gminnych – starosta (art. 10 ust. 5).

Ustawa o drogach publicznych jest podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych oraz ich ochrony w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

---

[20] Przepis zmieniony przez art. 67 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U z 2011 r. nr 5 poz. 13 ze zm.) z dniem 1 marca 2011 r.

[21] Przepis zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit a) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2012 r., poz. 472) z dniem 31 maja 2012 r.

[22] Przepis dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2012 r.

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 ww. rozporządzenia). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). 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). Przedstawiany do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu na drogach 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). Stosownie do § 12 ust.1 rozporządzenia, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia.

Szczegółowe warunki lokalizacji na drogach znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego określają załączniki nr 1-4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Wymagania dotyczące prowadzenia dokumentacji drogowej określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych.

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011"

W załączniku do uchwały nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych w latach 2008–2011"[23] określono m. in.:

Cele Programu: Wsparcie przebudowy, budowy lub remontu kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych prowadzące do zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego. Wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzące do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany był w latach 2008–2011. Program miał status programu wieloletniego w rozumieniu art. 117 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[24], co oznacza, że limit wydatków na jego realizację określała corocznie ustawa budżetowa. Program był realizacją Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 (Priorytet 2 – poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej – Infrastruktura Techniczna, pkt a – Infrastruktura transportowa).

Nadzór nad realizacją Programu: Nadzór na realizacją Programu sprawował Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) i Minister Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.). Przedkładał on corocznie Radzie Ministrów informację o realizacji Programu.

[23] Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

[24] Dz. U. Nr 249 poz. 2104 ze zm.

Główne założenia Programu: Program dotyczył dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było spełnienie wymogów wynikających z ustawy Prawo budowlane i dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia przebudowy lub pozwolenia na budowę); **budowa drogi** (przy realizacji tego typu inwestycji konieczne było dołączenie do wniosku o dofinansowanie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę); **działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących**.

Charakterystyka Programu Wieloletniego „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój"

W załączniku do uchwały nr 174/2011 Rady Ministrów z dnia 6 września 2011 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pn. „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój"[25] określono m. in.:

Cele Programu: Celem głównym (strategicznym) Programu jest podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej, poprzez wsparcie działań samorządu gminnego i powiatowego na rzecz modernizacji i budowy dróg lokalnych o kluczowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju społeczno – gospodarczego wspólnot samorządowych.

Okres realizacji i status Programu: Program realizowany będzie w latach 2012–2015. Program stanowi kontynuację programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011", ustanowionego uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r.

Nadzór nad realizacją Programu: Program realizują Minister Administracji i Cyfryzacji oraz wojewodowie.

Główne założenia Programu: Program dotyczy dróg gminnych i powiatowych. Rodzaje zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu: **przebudowa i remont dróg**; **budowa drogi**; **działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dróg istniejących**.

Udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: PZP) [26] określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Art. 4 określa przypadki wyłączenia z tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro (pkt 8).

Zgodnie z art. 139 ust. 2 ustawy PZP – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

[25] Treść uchwały dostępna jest m. in. na stronie bip.msw.gov.pl lub mac.bip.gov.pl.

[26] Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 1 i 2). Na podstawie art. 31 ust. 4 PZP wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego[27]. W rozdziale trzecim tego aktu określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia ich skomplikowania, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1). Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych powinny zawierać m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót (§ 14 ust. 1).

Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

Art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego. Naruszenie tych przepisów stanowi wykroczenie z art. 93 pkt 8 ww. ustawy. Kontrole te powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, kierownik budowy (robót) jest zobowiązany prowadzić dziennik budowy. Przepis ten precyzuje też przypadki, w których prowadzenie dziennika budowy nie jest wymagane. Dziennik budowy jest przeznaczony do rejestracji, w formie wpisów, przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia[28]).

Odpowiedzialność wykonawcy za jakość wykonanych robót drogowych

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[29] (k. c.), w tytule XVI (art. 647-658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k. c.).

27 Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

28 Dz. U. z 2002 r. Nr 108, poz. 953 ze zm.

29 Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następne k. c.).

3.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Niedostatecznie rozwinięta sieć drogowa, charakteryzująca się niską jakością techniczną, jest jedną z cech wyróżniających Polskę na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Negatywny wpływ takiego stanu rzeczy na perspektywy procesów rozwojowych stanowi jeden z elementów diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, leżącej u podstaw Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, a także Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie oraz Polityki Transportowej Państwa na lata 2006–2025. Niedorozwój infrastruktury drogowej i jej stan techniczny stanowią istotną barierę rozwoju, krępując wzrost aktywności gospodarczej, a także obniżając atrakcyjność inwestycyjną oraz konkurencyjność regionów i ośrodków gospodarczych. Niewystarczająca sieć połączeń drogowych i ich niska jakość utrudnia dostęp do regionalnych i lokalnych centrów rozwoju, jak również komunikację między tymi ośrodkami a ich otoczeniem, przyczyniając się nie tylko do pogłębienia terytorialnego zróżnicowania aktywności gospodarczej, ale również – do ograniczenia dostępności usług publicznych i efektywności instytucji publicznych. Istniejący stan infrastruktury drogowej negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, który charakteryzuje relatywnie duża liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych. Ogranicza on także płynność ruchu, zwiększając czasochłonność transportu kołowego. Zjawiskom tym towarzyszy przeciążenie dróg ruchem samochodowym, w związku ze wzrostem liczby pojazdów, będącym przejawem rosnącej mobilności społeczeństwa, a także zwiększenia udziału transportu drogowego w przewozie towarów.

Drogi publiczne w Polsce są – w zdecydowanej większości (tj. 95,2% łącznej ich długości) – zarządzane i finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego (wojewódzkie, powiatowe i gminne). Na koniec 2011 r., według GUS, łączna długość dróg publicznych w Polsce wynosiła 412,3 tys. km , w tym 393,5 tys. km zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km , powiatowe – 127,7 tys. km i gminne – 237,2 tys. km).

Samorządy lokalne, w gestii których znajduje się ta sieć drogowa nie posiadają takich możliwości finansowych, aby w stosunkowo szybkim czasie dostosować zarządzaną sieć dróg do właściwych wymogów zarówno technicznych jak i ochrony środowiska. Każda bowiem decyzja o budowie, przebudowie czy remoncie tej sieci uwarunkowana jest również trudnymi i kosztownymi decyzjami w zakresie ochrony środowiska.

W 2011 r. blisko 75% wypadków miało miejsce na drogach zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a ich następstwem było ponad 2.600 ofiar śmiertelnych i 36.000 osób rannych[30]. Pod względem liczby wypadków na drogach Polska należy do czołówki krajów Unii Europejskiej[31], natomiast przy uwzględnieniu liczby osób, które giną w wypadkach drogowych, zanotowana w 2011 r. średnia liczba ofiar przypadająca na milion mieszkańców, wynosząca 110[32] była najwyższa w całej Unii Europejskiej (średnia w całej Unii Europejskiej – 60 ofiar).

[30] „Wypadki drogowe w Polsce w 2011 r." opracowanie Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

[31] Większą niż w Polsce (38 832) liczbę wypadków w 2010 r. odnotowano w Niemczech (288 297), Włoszech (211 404), Wielkiej Brytanii (160 080), Hiszpanii (85 503), Francji (67 288) i Belgii (39 306).

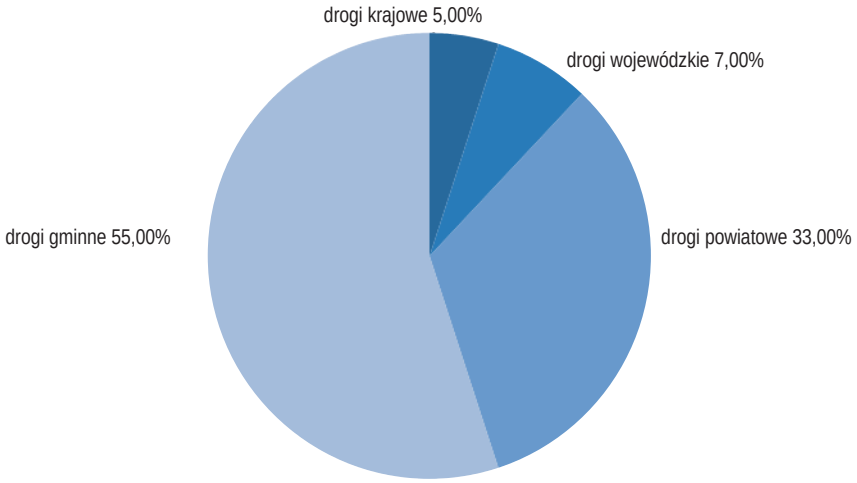
[32] Konferencja prasowa z 9 stycznia 2013 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Sprawnie zarządzane, właściwie utrzymane oraz bezpieczne drogi samorządowe są siłą napędową i gwarantem szybkiego rozwoju gospodarczego a co za tym idzie, powstawania nowych inwestycji w miejscach oddalonych od większych skupisk ludzkich i tworzenia nowych miejsc pracy bez koniecznych przemieszczeń ludności[33].

Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone jako krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i miast gminnych między sobą. Są własnością właściwego samorządu powiatu. Drogi gminne stanowią ostatnią kategorię dróg publicznych. Są to drogi o typowo lokalnym znaczeniu i tym samym o mniejszych wymogach technicznych niż drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe.

Drogi powiatowe w Polsce mają łączną długość około 126,9 tys. km (33%), gminne – około 209,3 tys. km (55%). Udział pozostałych dróg w sieci dróg publicznych jest następujący: drogi wojewódzkie – 28,5 tys. km (7%) i drogi krajowe – około 18,5 tys. km , co stanowi prawie 5% wszystkich dróg publicznych w Polsce.

Wykres nr 1
Podział dróg publicznych ze względu na ich kategorię



Źródło: opracowanie własne na podstawie małego rocznika statystycznego GUS

Realizacja Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych powierzona została ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, przy części zadań wykonywanych w ramach programu przez wojewodów. Jednostkami koordynującymi były Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (do dnia 17 listopada 2011 r.) oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (od dnia 18 listopada 2011 r.).

Efektem realizacji pierwszej edycji NPPDL była dokonana w latach 2009–2011 modernizacja i rozbudowa sieci dróg lokalnych o łącznej długości ponad 8,2 tys. km (przebudowano 5,8 tys. km dróg, wyremontowano 1,9 tys. km oraz wybudowano 0,5 tys. km nowych odcinków dróg lokalnych). Przedsięwzięcia inwestycyjne objęły 3,5 tys. km dróg gminnych i 4,7 tys. km dróg powiatowych, których ogólna wartość wyniosła 6,1 mld zł. Inwestycje drogowe w ramach tego programu wieloletniego zostały dofinansowane z budżetu państwa dotacjami celowymi, których ogólna suma w latach 2009–2011 wyniosła 2.928 mln zł. Poza dotacją celową środki własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 3.182 mln zł.

[33] http://www.pkd.org.pl/pliki/referaty/balcerek.pdf

Efektem realizacji drugiej edycji NPPDL było zrealizowanie w 2012 r. – 463 przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych o ogólnej wartości 685 mln zł. Suma dotacji celowych wyniosła 195 mln zł. Łącznie zmodernizowano i rozbudowano sieci dróg lokalnych o łącznej długości 827 km.

W realizowanym obecnie drugim etapie Programu, gminom i powiatom udostępniono środki budżetu państwa w kwocie 500 mln zł w 2013 r. Limit przyszłorocznych wydatków budżetu państwa na realizację Programu Rządowego określiła ustawa budżetowa na rok 2014, w kwocie 250 mln zł.

Łącznie w latach 2009–2013 (w I i II edycji Programu) rząd przeznaczył na realizację zadań własnych samorządu lokalnego 3,7 mld zł. Do 2014 r. całkowita kwota środków udostępnionych gminom i powiatom wyniesie prawie 4 mld zł.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Podział zadań w zakresie zarządzania siecią drogową

Realizacją zadań w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg lokalnych w ramach zawartych umów z wojewodami zajmowały się w przypadku powiatów wydzielone jednostki organizacyjne (powiatowe zarządy dróg), a w przypadku gmin – bezpośrednio komórki organizacyjne urzędów gmin i miast. Wyjątek dotyczył powiatu Nowe Miasto Lubawskie, gdzie w okresie objętym kontrolą inwestycje realizowane były bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządy dróg powiatowych są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi wyłącznie w celu wykonywania zadań zarządcy drogi, a nie zadań organu zarządzającego ruchem. W czterech[34] skontrolowanych powiatowych zarządach dróg dyrektorzy tych zarządów otrzymali od starostów upoważnienia do wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, starostowie udzielając dyrektorom powiatowych zarządów dróg tych upoważnień – na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[35] – działali niezgodnie z dyspozycją tego przepisu. Przepis ten stanowi wyłącznie podstawę do udzielenia upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Sprawy związane z rozpatrywaniem i zatwierdzaniem organizacji ruchu w ramach zarządzania ruchem drogowym nie należą zaś do tej kategorii (mają charakter wyłącznie materialno-techniczny). W rezultacie ww. nieprawidłowości, sposób organizacji wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem, polegający na przesunięciu kompetencji w tym zakresie ze starostw do powiatowych zarządów dróg był nieprawidłowy.

[34] Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

[35] Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

3.3.2. Działania na rzecz właściwego stanu technicznego sieci drogowej

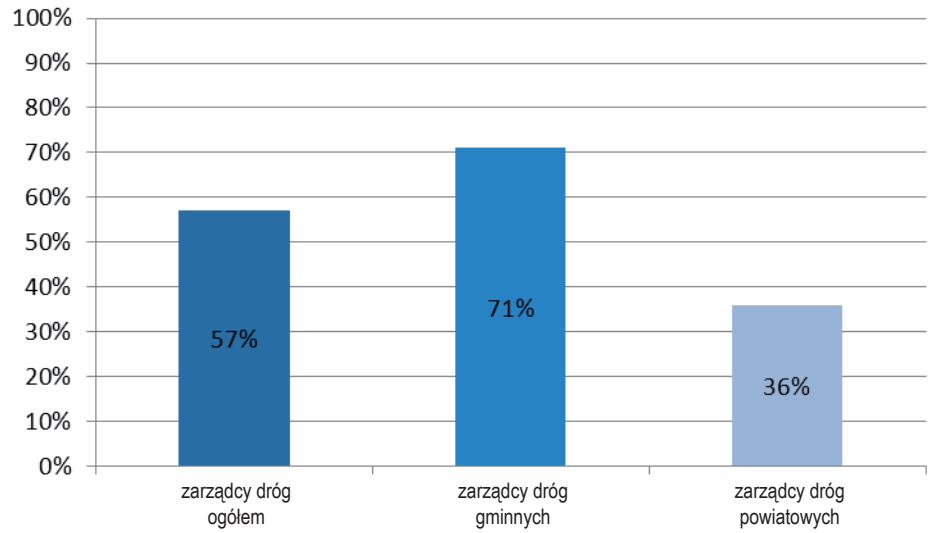
3.3.2.1. Plany rozwoju sieci drogowej

Większość zarządców dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej. Na 35 skontrolowanych zarządców dróg 20[36] (57%) nie posiadało takich planów, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Zarządcy dróg wyjaśniali przyczyny braku tych planów głównie przekonaniem o pełnej znajomości stanu dróg i potrzeb co do ich rozbudowy. Brak przedmiotowych planów znacznie utrudniał kompleksowe rozwiązywanie problemów sieci drogowej występujących na obszarach gmin i powiatów. Wobec braku opracowań planistycznych rozwoju sieci drogowej w gminach i powiatach nie można było stwierdzić, czy wybór zadań realizowanych w ramach Programu był optymalny. Stosownymi przykładami są:

- *Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie wyjaśnił, że jego zdaniem, istniejąca sieć dróg powiatowych jest wystarczająco rozwinięta i nie widzi konieczności budowy nowych dróg tej kategorii. Istniejąca sieć drogowa wymaga jedynie remontów, przebudowy lub modernizacji. Corocznie jest opracowywany plan potrzeb w zakresie remontów, inwestycji i bieżącego utrzymania dla dróg powiatowych,*
- *Zastępca Wójta Gminy Czernikowo wyjaśnił, że przyczyną nieopracowania przedmiotowego planu był brak wiedzy o konieczności jego posiadania. Fakt ten został podniesiony w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. W odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienie Wójt Gminy w dniu 21 stycznia 2013 r. poinformował, że przystąpiono już do prac związanych z jego sporządzaniem (planowany termin zakończenia ustalono na 29 listopada 2013 r.),*
- *Wójt Gminy Orla podał że nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej ze względu na dobry stan dróg, które w przypadku dróg prowadzących do poszczególnych wsi posiadają nawierzchnię asfaltową.*

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych, przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 2
Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieposiadających planu rozwoju sieci drogowej (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

[36] Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

3.3.2.2. Prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg

Właściwe prowadzenie książek drogi i dzienników objazdu dróg jest konieczne zarówno z punktu widzenia prawidłowej znajomości stanu posiadania i stanu technicznego zarządzanych dróg, jak i ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dokumenty te przeznaczone są do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w całym okresie użytkowania dróg. Brak pełnej wiedzy o stanie technicznym ogranicza możliwość prowadzenia planowej gospodarki drogami, tj. należyte wykonywanie czynności związanych z bieżącym utrzymaniem, remontami, przebudową, a także budową nowych dróg.

22[37] zarządców dróg (63% skontrolowanych) w ogóle nie prowadziło książek drogi albo zapisy w nich były niekompletne lub nieaktualne. Także u 22[38] zarządców (63%) brak było dzienników objazdu dróg lub były one niekompletne. Naruszało to postanowienia odpowiednio §10 i §11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych. Braki te zarządcy dróg uzasadniali w szczególności dużym zakresem tych prac w odniesieniu do wielkości zatrudnienia lub niedoborem odpowiedniej kadry specjalistów. Odpowiedzialność za brak tych dokumentów lub ich nierzetelne prowadzenie ponoszą dyrektorzy zarządów dróg, wójtowie lub burmistrzowie oraz pracownicy upoważnieni do prowadzenia tych dokumentów. Charakterystycznymi przykładami są:

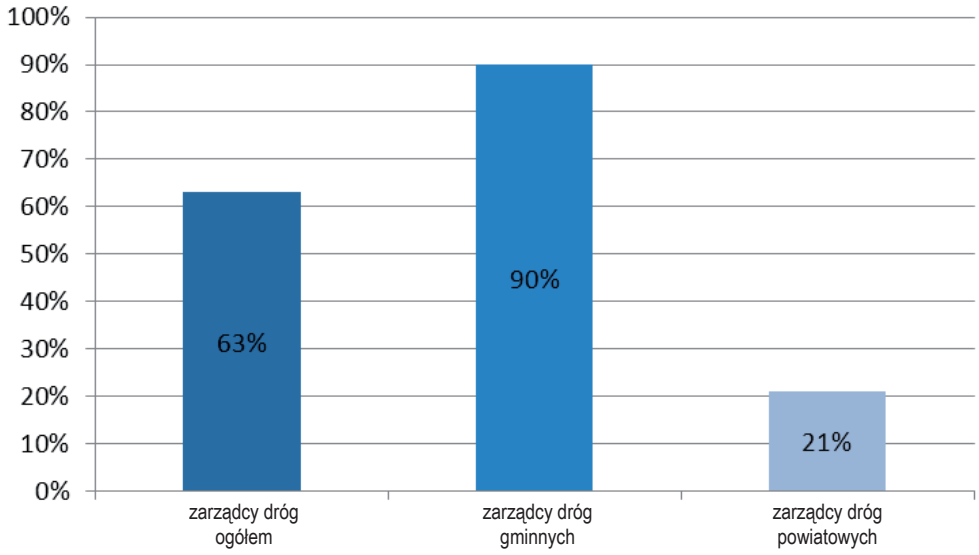
- *Urząd Gminy w Biskupcu nie prowadził w żadnej formie (elektronicznej lub papierowej) ewidencji dróg i obiektów mostowych. Nie posiadano książek drogi dla 104 dróg (spośród 107 dróg gminnych) oraz dziennika objazdu dróg. Dopiero w toku kontroli NIK, założono dziennik objazdu dla wszystkich dróg oraz brakujące książki drogi. W książkach drogi podano jedynie długość drogi i określono ich nawierzchnie, nie odnotowano natomiast danych technicznych dotyczących m.in. powierzchni poboczy i chodników, szerokości dróg oraz liczby i długości obiektów mostowych. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak przekazania przez poprzedniego zarządcę (Rejon Dróg Publicznych w Brodnicy) dokumentacji źródłowej, stwarza konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji dróg gminnych i obiektów mostowych od podstaw, której nie wykonano ze względu na duże koszty,*
- *w Urzędzie Gminy Janów Podlaski nie dokonywano wpisów w książkach drogi oraz nie prowadzono dziennika objazdu tych dróg. Przedstawione do kontroli 74 książki drogi zostały opisane tylko na stronie tytułowej i nie zawierały żadnych dalszych wpisów. W ocenie NIK, brak parametrów technicznych, zagospodarowania, wyposażenia, schematów skrzyżowań oraz rysunków przekrojów charakterystycznych, ograniczał możliwość właściwego zarządzania i prowadzenia eksploatacji dróg gminnych,*
- *w Zarządzie Dróg Powiatowych w Starachowicach prowadzone książki drogi, nie były na bieżąco aktualizowane, w efekcie część z nich posiadała nieaktualne dane. W dzienniku czynności podczas objazdu dróg i obiektów mostowych, stanowiącym dziennik objazdu dróg powiatowych, nie wpisywano numeru ewidencyjnego odcinka oraz lokalizacji zauważonych braków, usterek i uszkodzeń. Odnotowywano jedynie numery dróg, na których dokonywano objazdu. Osoba odpowiedzialna za dokonywanie wpisów wskazała, że przyczynami powyższego był duży zakres jej obowiązków, a w pierwszej kolejności realizuje obowiązki związane z wydawaniem decyzji o zajęciu pasa drogowego, jedynie w ramach pozostałego czasu pracy stara się realizować obowiązki dotyczące uzupełniania ewidencji dróg.*

[37] Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

[38] Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących książek drogi lub prowadzących je niekompletnie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 3
Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprowadzących książek drogi lub prowadzących je niekompletnie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.3. Kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich

Aż u 29[39] zarządców (83% objętych kontrolą) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Dotyczyły one nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach oraz nierzetelnego ich dokumentowania. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Zaniechanie dokonywania obowiązkowych przeglądów obiektów budowlanych, określonych w art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, nosi znamiona wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 tej ustawy. Zarządcy dróg wyjaśniali, że przyczyną nieprowadzenia tych kontroli był w większości przypadków brak znajomości przepisów obowiązujących w tym zakresie przez osoby odpowiedzialne oraz pracowników posiadających stosowne uprawnienia budowlane, a także środków finansowych na przeprowadzanie tych kontroli przez podmioty zewnętrzne. Za kontrole okresowe uznawano niejednokrotnie czynności związane z bieżącym utrzymaniem dróg, a polegające na dokonywaniu ich objazdów. Charakterystycznymi przykładami opisującymi te zjawiska są:

[39] Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

- *Kierownik Referatu Urzędu Gminy Tarnowo Opolskie wyjaśnił, iż stan dróg gminnych jest mu dobrze znany, bowiem prawie wszyscy pracownicy Urzędu zamieszkują na terenie Gminy i na bieżąco informują o stanie dróg. Wójt Gminy wyjaśnił natomiast, że okresowe kontrole obejmujące m.in. ocenę stanu technicznego i jego wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego są wykonywane w ramach wiosennych objazdowych przeglądów dróg,*
- *Wójt Gminy w Miedzianej Górze wyjaśnił w zakresie okresowych kontroli stanu dróg gminnych i drogowych obiektów inżynierskich, że przeprowadzania ich wymaga wydatkowania środków publicznych. Nie występował jednak w tej sprawie do Rady Gminy z powodu znanego mu stanowiska organu stanowiącego, iż nie ma sensu wydatkowanie środków na realizację ww. zadań, gdyż gminna sieć obejmuje niewielką liczbę dróg, których stan techniczny jest wszystkim znany,*
- *Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Nakle podał, że do 2012 r. okresowe kontrole stanu dróg były wykonywane jedynie w ramach objazdów patrolowych dróg przez pracowników Zarządu.*

Zaniechanie prowadzenia kontroli może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odpowiedzialnymi za brak okresowych kontroli dróg byli zarówno dyrektorzy poszczególnych zarządów dróg (dla dróg powiatowych), jak i wójtowie oraz burmistrzowie (dla dróg gminnych).

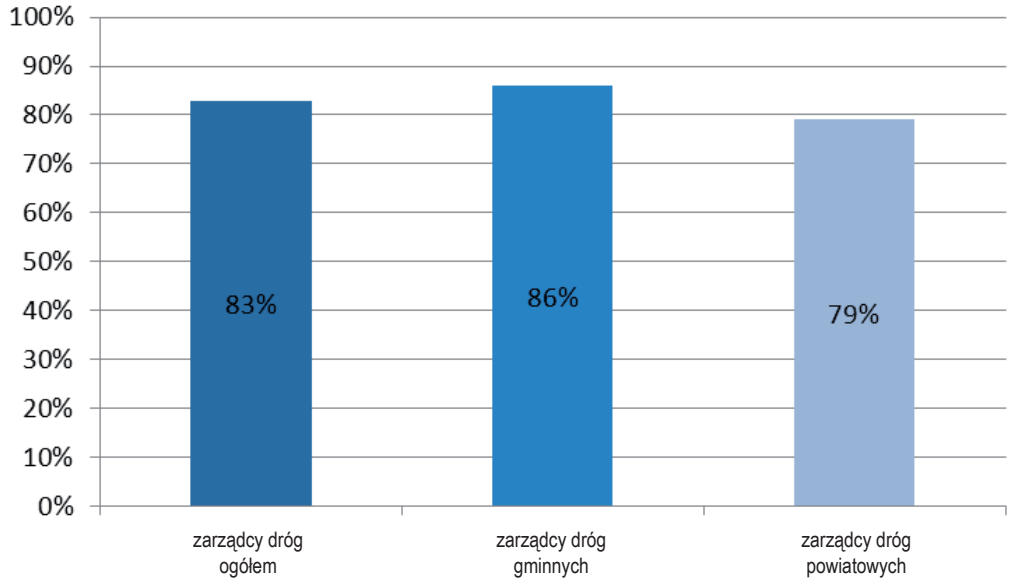
U pozostałych sześciu zarządców (17% objętych kontrolą) przeglądy te przeprowadzano, a ich wyniki były wykorzystywane zarówno przy likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i uwzględniane przy wskazywaniu odcinków dróg do przebudowy, budowy i remontów w ramach Programu.

Opisane wyżej nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji dróg, jak i nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg przekładały się na niedostateczną znajomość stanu własnej sieci drogowej, co powodowało niemożność przedstawienia rzetelnej oceny stanu sieci drogowej gmin i powiatów.

Procentową liczbę skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie, w podziale na zarządców dróg gminnych i zarządców dróg powiatowych przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 4

Procentowy udział skontrolowanych zarządców dróg nieprzeprowadzających kontroli okresowych stanu technicznego dróg w ogóle lub przeprowadzających je w niepełnym zakresie (do ogółu skontrolowanych zarządców danej kategorii)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

3.3.2.4. Sprawozdawczość w zakresie stanu sieci drogowej

Większość skontrolowanych zarządców dróg (27 spośród 35) terminowo sporządzała i przekazywała (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA, roczne informacje o sieci dróg publicznych[40]. Sprawozdań tych nie przekazały: Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Łubiance i Urząd Gminy w Nowince (w 2010 r.). W pozostałych pięciu przypadkach[41] sprawozdania te przekazywano z opóźnieniem (od 1 do 171 dni) lub dane zawarte w nich były niezgodne z danymi źródłowymi (zaniżone do 1% i zawyżone do 1,3%). Głównymi przyczynami tych nieprawidłowości były przede wszystkim braki w ewidencji i zaniedbania pracowników. I tak np.:

- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskazano nieodpowiadające stanowi faktycznemu dane dotyczące długości zarządzanych dróg powiatowych. PZD zarządzał łącznie 360,578 km dróg powiatowych, natomiast w informacjach o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast przekazywanych corocznie do GDDKiA podawano 356,919 km dróg powiatowych, tj. o 3,659 km mniej (1,0%),*
- *w Urzędzie Miasta w Oleśnie informacje za 2010 r. zostały przekazane dopiero 21 września 2011 r. (171 dni po terminie), po otrzymaniu monitu z GDDKiA, a dane za 2011 r. – 30 maja 2012 r. (60 dni po terminie). Ponadto podane w informacjach dane o długości dróg gminnych zostały zawyżone o 1,7 km (1,3%) w stosunku do długości dróg gminnych wynikającej z ewidencji (128,1 km).*

3.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Do zadań zarządcy drogi, w myśl art. 20 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, należy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu na drodze. Zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, podstawę wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej stanowi zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Rozporządzenie to nie wskazuje jednoznacznie na obowiązek wprowadzania organizacji ruchu na wszystkich zarządzanych drogach.

Tylko 3[42] na 35 (9%) skontrolowanych jednostek miało zatwierdzone organizacje ruchu na wszystkich zarządzanych przez siebie drogach. Dalszych 28 jednostek posiadało zatwierdzone organizacje ruchu dla części zarządzanej sieci, a w czterech jednostkach brak było w ogóle takich organizacji. NIK zauważa, że oznakowania dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu były w znacznym stopniu zdezaktualizowane, gdyż nie uwzględniały zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

Oznakowanie to nie było dostosowane ponadto do aktualnie panującego natężenia ruchu drogowego[43], a wynika z tzw. „projektów liniowych" sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznych przed 1999 r., tj. reformą administracyjną kraju lub – co wykazała kontrola NIK – z lokalizowania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu bez zatwierdzonych organizacji ruchu. Ograniczało to w znaczący sposób bezpieczeństwo

40 Uregulowania w tym zakresie wynikają z przepisów §2 ust. 1 i 2 rozporządzenia 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).

41 Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

42 Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie.

43 Por. sprawozdanie z Panelu ekspertów NIK; wypowiedź mł. insp. Stanisława Małeckiego, Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

ruchu drogowego, w tym spójność i logiczność oznakowania. Przykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- *w Urzędzie Gminy w Grodzicznie brak było projektów stałej organizacji ruchu na 30 drogach gminnych (spośród 32). Według wyjaśnień Wójta, brak tych dokumentów wynikał z faktu, że stan oznakowania dróg gminnych został przyjęty w 1987 r. od poprzedniego zarządcy (Dyrekcji Okręgowej Dróg Publicznych w Bydgoszczy – Rejonu Dróg Publicznych w Brodnicy), bez projektów organizacji ruchu na tych drogach. Uznano zatem, że istniejąca organizacja ruchu była odpowiednia, w związku z czym nie zachodziła potrzeba opracowania jej zmian,*
- *według stanu na koniec marca 2013 r. Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie posiadał zatwierdzone przez Starostę Lubelskiego stałe organizacje ruchu dla 22 dróg (15,2% dróg powiatowych). Nie ustalono stałej organizacji ruchu dla 123 dróg (84,8% dróg powiatowych). Dla 123 dróg Zarząd posiadał jedynie opisy liniowe przekazane ZDP przez poprzedniego zarządcę w 1999 r. W opisach liniowych 72 dróg z nawierzchnią bitumiczną naniesione były znaki drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu. Natomiast opisy liniowe 45 dróg z nawierzchnią bitumiczną nie zawierały lokalizacji znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Przyczyną tego stanu był – jak podano w wyjaśnieniach – brak środków finansowych,*
- *dla 26 dróg gminnych w gminie Strawczyn o łącznej długości 34,48 km (26% długości wszystkich dróg gminnych), które były przebudowywane w okresie od 2002 r. do 2009 r., brak było stałej organizacji ruchu. W złożonych wyjaśnieniach podano, że przyczyną tego stanu był brak środków finansowych.*

We wszystkich 35 skontrolowanych jednostkach, na drogach przez nie zarządzanych wystąpiły – stwierdzone w toku oględzin – pojedyncze przypadki ustawiania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg, niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź niezgodnie z wymogami wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na:

- umieszczaniu znaków drogowych niżej od dopuszczalnej wysokości określonej na 2,2 m (jako minimalna wysokość dolnej krawędzi znaków w terenie zabudowanym na chodnikach), co mogło stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa pieszych,
- stosowaniu znaków drogowych, których lica pokryte były jedynie warstwą farby, a nie folią odblaskową zgodnie z obowiązującymi wymogami,
- lokalizowaniu znaków drogowych nie posiadających oznaczenia identyfikującego producenta znaku, typu folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku oraz miesiąca i roku jego produkcji,
- nieczytelności znaków i sygnałów drogowych (zabrudzenia, korozja, matowienie, dewastacja),
- ograniczeniu widoczności znaków przez nienależycie utrzymywaną zieleń przydrożną.

Charakterystycznymi przykładami nieprawidłowości są:

- *na terenie Gminy Miedziana Góra brak było znaków przewidzianych w projektach stałych organizacji ruchu, w tym: na drodze nr 346008T (ul. Maciejówka) na wysokości skrzyżowania z ul. Świętojańską (droga wewnętrzna) – znaku B-21 „zakaz skrętu w prawo"; na drodze nr 346007T (ul. Brzozowa), przy skrzyżowaniu z ul. Urzędniczą – znaku A-7 „ustąp pierwszeństwa",*
- *w pasach drogowych powiatu lubelskiego brak było znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu ujętych w zatwierdzonych organizacjach ruchu lub opisie liniowym: na drodze nr 2277L – znaku A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo" (km 0 + 800), nr 2245 – znaku D-42 „obszar zabudowany" (km 10+405), znaku D-43 „koniec obszaru zabudowanego" (km 9+538) oraz A-3 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w prawo" (km 9+283),*
- *na ul. Grunwaldzkiej w Krobi ustawiono znaki drogowe zgodnie z ustaleniami stałej organizacji ruchu, lecz w odległościach nieodpowiadających przepisom rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Wszystkie znaki ustawione były w odległościach około 0,2 m, zamiast co najmniej 0,5 m od krawędzi do najbliższego skrajnego punktu tarczy znaku. Znaki nie posiadały na odwrocie metryczki producenta (z podaniem roku produkcji oraz kategorii zastosowanej folii odblaskowej),*
- *na drodze nr 100088L w Gminie Janów Lubelski istniejąca zieleń przydrożna stanowiła ograniczenie widoczności znaków pionowych: A-4 „niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo" z tabliczką T-4 „trzy zakręty" oraz A-12a „zwężenie jezdni – dwustronne". Natomiast na drodze gminnej nr 100109L znak D-1 „droga z pierwszeństwem" przysłonięty był zielenią,*

- *na drogach powiatu zamojskiego brak było 11 znaków drogowych na pięciu odcinkach dróg powiatowych, a 25 znaków ustawiono niezgodnie z organizacją ruchu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczynami tych zaniedbań były niedopatrzenia odpowiedzialnych pracowników,*
- *w miejscowości Holonki (powiat Bielsk Podlaski), na drodze powiatowej nr 1697B ustawiono znak B-33 „ograniczenie prędkości" w innym miejscu, niż stanowiła dokumentacja organizacji ruchu, a także zastosowano ograniczenie prędkości do 30 km/h, zamiast przewidzianego w organizacji ruchu ograniczenia prędkości do 40 km/h,*
- *na drogach gminy Pińczów w pasach drogowych ulic: Grodziskowej, Siedem Źródeł oraz Szkolnej brak było czterech znaków drogowych (fragmenty trzech zdewastowanych znajdowały się w pasach drogowych), których lokalizacja uwzględniona była w zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono ograniczenie widoczności jednego znaku na ulicy Grodziskowej przez przydrożne drzewo oraz mało czytelne - wymagające odnowienia oznakowanie poziome na przejściu dla pieszych na ulicy Klasztornej.*

Kontrola wykazała także, że w kilkudziesięciu miejscach na drogach szczególnie uczęszczanych przez dzieci, nie stosowano znaku A-17 „uwaga dzieci", a także przejścia dla pieszych w ich pobliżu nie były oznaczone tabliczką T-27 (wskazującą na szczególnie uczęszczane przez dzieci). W kilku miejscach brak było barierek zabezpieczających dzieci przed nagłym wtargnięciem na jezdnię, a przejścia dla pieszych wyznaczano bezpośrednio w osi wyjścia ze szkół. Jeszcze w toku kontroli większość tych miejsc została oznakowana oraz podjęte zostały działania w celu oznakowania pozostałych. Dotychczas nie dokonywano indywidualnych ocen lokalizacji znaków, mimo że postanowienia pkt 2.2.19 oraz 5.2.6.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, stanowią o potrzebie odpowiednio dokonania indywidualnej oceny miejsca (dotyczy znaku A-17) oraz szczegółowej analizy warunków lokalnych (dotyczy tabliczki T-27). Ma to szczególne znaczenie, w związku ze wskazaną wyżej skalą braków zatwierdzonych stałych organizacji ruchu i organizacją ruchu na podstawie „projektów liniowych" sporządzanych przez ówczesne rejony dróg publicznPrzykłady nieprawidłowości zaprezentowano poniżej:

- *na terenie Gminy Miedziana Góra, w ciągu drogi krajowej nr 74, przy której znajduje się Zespół Szkół w Kostomłotach brak było znaku A-17. Przy drodze gminnej nr 346001T (ul. Kościelna), do której również przylega teren szkoły (po tej samej stronie drogi, co placówka), brak było znaku D-6 „przejście dla pieszych" z tabliczką T-27 oraz znaku A-17. Natomiast na miejscu oznaczonym jako przejście dla pieszych (znajdującym się około 20 m od miejsca wyjazdu z parkingu szkolnego), brakowało znaku poziomego P-10 „przejście dla pieszych",*
- *na żadnej drodze gminnej w gminie Szczytno, przy której zlokalizowane były obiekty szkolne, brak było znaków ostrzegawczych A-17. Opracowane i zatwierdzone projekty stałej organizacji ruchu dla trzech dróg: nr 196030N-Olszyny, nr 196029N-Piecuchy oraz nr 196036N-Lipowiec, przy których zlokalizowana były szkoła i place zabaw, nie uwzględniały znaku A-17. Wójt Gminy wyjaśnił, że brak tych znaków wynikał z małego natężenia ruchu, mimo że projekty stałej organizacji ruchu dla ww. dróg, kierowane do zaopiniowania i zatwierdzenia, nie zawierały informacji o lokalizacji przy tych drogach placówek oświatowych i placów zabaw,*
- *na drogach powiatu zamojskiego, w miejscowości Zubowice (droga powiatowa nr 3268L) oznakowanie poziome przejścia przez jezdnię dla dzieci wychodzących ze Szkoły Podstawowej zostało usytuowane niezgodnie z projektem stałej organizacji ruchu drogowego, zlokalizowano je bowiem w osi wyjścia ze szkoły (w projekcje przewidywano przesunięcie o około 3 m). Ponadto oznakowanie poziome tego przejścia i linie ciągłe jezdni było częściowo zniszczone,*
- *przejście dla pieszych w Wachowie (gmina Oleśno) wyznaczono w osi wyjścia ze szkoły (zamiast z przesunięciem). Powyższe stanowiło potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w związku z możliwością nagłego wtargnięcia dzieci wychodzących ze szkoły na jezdnię, zwłaszcza, że nie zastosowano tam również barierek.*

W latach 2010–2013 zarządcy dróg podejmowali działania w zakresie weryfikacji istniejącego na sieci dróg oznakowania pod kątem prawidłowości jego lokalizacji, jak również jego stanu technicznego. Działania te realizowano poprzez objazdy dróg, w czasie których stwierdzano nieprawidłowości w oznakowaniu, a także wskazywano termin ich usunięcia. Były one jednak

nieskuteczne, o czym świadczy fakt, że u każdego z 35 skontrolowanych zarządców dróg stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wpływającym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

W związku z niedoborem pracowników, w żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie ustalono pisemnych procedur dotyczących reagowania na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu, do czego zobowiązywały wewnętrzne regulaminy organizacyjne.

3.3.4. Udzielanie zamówień publicznych

Wybór trybów udzielenia zamówienia publicznego na budowę, przebudowę lub remont dróg, poza opisanymi w tym rozdziale uchybieniami (ustaleń dokonano na podstawie 70 zawartych umów), był zgodny z zasadami określonymi w PZP. W 70 umowach na budowę, przebudowę lub remonty dróg określona była formuła prawna prowadzonego postępowania przetargowego. Treść zawieranych umów była zgodna ze Specyfikacjami Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ).

Zarządcy dróg przestrzegali zakazu dzielenia zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy oraz zaniżania wartości zamówienia (art. 32 ust. 2 PZP).

We wszystkich przypadkach, zgodnie z art. 17 ust. 2 PZP, osoby wykonujące w danym postępowaniu czynności po stronie zamawiającego złożyły wymagane oświadczenia. Zgodnie z art. 96 ust. 1 PZP, podczas prowadzenia postępowania, zamawiający sporządzali pisemne protokoły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a zawarcie umów następowało w terminach określonych w art. 94 PZP.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w czterech podmiotach (11,5% badanych) dotyczyły czterech zamówień (5,7% zbadanych), a mianowicie:

- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie w ogłoszeniach o zamówieniach na przebudowę ulic Długosza i Chełmońskiego, zamieszczonych na stronach internetowych Zarządu i Powiatu Nyskiego oraz tablicy ogłoszeń zamawiającego, brak było informacji o dniach ich zamieszczenia w BZP, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 40 ust. 6 pkt 3 PZP. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że przyczyną braku daty na ogłoszeniach było niedopatrzenie odpowiedzialnych pracowników,*
- *Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Oleśnie podpisał aneks do umowy nr 1/PN/2011 przedłużając termin zakończenia robót o 46 dni, co stanowiło istotną zmianę umowy, której nie przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w SIWZ. Stanowiło to naruszenie zakazu wprowadzania istotnych zmian postanowień umowy w stosunku do złożonej oferty, określonego w art. 144 ustawy PZP. Przyczyną zmiany terminu był fakt, że Zarząd jednocześnie realizował dwa zadania dofinansowane środkami zewnętrznymi. Po dokonaniu analiz płatności stwierdzono, że nastąpi ich kumulacja, która może znacząco wpłynąć na płynność finansową Powiatu Oleskiego,*
- *Urząd Gminy w Łubiance w 2010 r. udzielił wykonawcy, który nie został wybrany w trybie ustawy PZP, zamówienia publicznego na wykonanie robót dodatkowych na kwotę 77.487 zł (netto) do zamówienia podstawowego zrealizowanego przez tę firmę na podstawie umowy z dnia 9 kwietnia 2010 r. Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszanie Dyscypliny Finansów Publicznych[44], z dnia 28 marca 2013 r., uznano Wójta winnym naruszenia dyscypliny finansów i wymierzono mu karę upomnienia,*
- *w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy wykonanie zamówienia na przebudowę ulic Kolegiackiej i PCK nastąpiło niezgodnie z umową zawartą z wykonawcą. Zgodnie z art. 139 ust. 2 PZP umowa w sprawie zamówienia publicznego wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Zgodnie z § 3 pkt 10 umowy wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy z własnych materiałów. Gmina zakupiła zaś za kwotę 63.608,58 zł żywicę epoksydową w związku ze zmianą sposobu wypełnienia spoin. W ogłoszeniu o zamówieniu na roboty budowlane oraz w SIWZ nie przewidziano warunków zmiany umowy o roboty w przedmiotowym zakresie.*

Zamawiający rzetelnie – poza sześcioma przypadkami – korzystali z zabezpieczeń należytego wykonania umów oraz zgodnie z treścią art. 147 PZP, określali konieczność złożenia przez wykonawców takich zabezpieczeń. Zwroty zabezpieczenia należytego wykonania umów

[44] RIO/KO/4111/1/2013.

dokonywane były zgodnie – poza sześcioma przypadkami[45] – z warunkami umownymi, tj. w wysokościach i terminach z nich wynikających. Nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności nieobjęcia zabezpieczeniem pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrotu kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z zapisami umownymi. Charakterystycznymi przykładami są:

- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Oleśnie wskutek zmiany terminu wykonania umowy, wniesione zabezpieczenie nie obejmowało w pełni okresu udzielonej gwarancji. Wniesiona gwarancja w kwocie 50.627,39 zł obejmowała okres o sześć dni krótszy od wymaganego okresu gwarancji,*
- *w Urzędzie Miejskim w Kruszwicy, zawierając umowę na przebudowę ul. Wiejskiej, wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej, w której pełne zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy obowiązywało w pierwotnie ustalonym terminie. Aneksem z dnia 28 kwietnia 2011 r., termin zakończenia robót wydłużono do 31 października 2011 r., nie dostosowując przy tym terminu ważności gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy do zmienionego terminu zakończenia robót. Skutkiem powyższego było pozbawienie Gminy możliwości zaspokojenia ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z kwoty zabezpieczenia,*
- *w Urzędzie Gminy w Grodzicznie zwrot zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umów dotyczących przebudowy dwóch dróg został dokonany w całości przed upływem terminu rękojmi za wady. Zgodnie natomiast z art. 151 PZP, 70% tego zabezpieczenia należy zwrócić w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, a 30% w ciągu 15 dni po upływie rękojmi za wady. Z wyjaśnień Wójta wynika, że powodem przedwczesnego zwrotu zabezpieczenia było niedopatrzenie Skarbnika Gminy. W toku kontroli NIK, Urząd wystąpił do wykonawcy robót na tych drogach o ponowne wniesienie równowartości 30% zabezpieczeń, odpowiednio kwot 34,5 tys. zł oraz 23 tys. zł,*
- *w umowach na przebudowę dróg Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie zobowiązał się do przeprowadzenia pogwarancyjnego odbioru robót przed upływem terminu gwarancji oraz do dokonania kontroli stanu wykonanych robót przed upływem okresu rękojmi. Mimo upływu terminu udzielenia rękojmi, ZDP nie przeprowadził stosownej kontroli. Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że nieprzeprowadzano przeglądów przed zakończeniem rękojmi, ponieważ bieżące objazdy dróg nie wykazały potrzeby ich napraw, korekt lub poprawek. Nieprzeprowadzenie kontroli stanu wykonanych robót przed upływem rękojmi, było działaniem nierzetelnym i mogło w konsekwencji doprowadzić do dodatkowych kosztów po stronie inwestora.*

3.3.5. Sposób realizacji umów oraz efekty rzeczowe realizacji Programu

Wyboru odcinków do budowy, przebudowy lub remontu dróg, 20[46] spośród 35 zarządców (57%) dokonało na podstawie doraźnych wskazań lub innych dokumentów (wieloletnich planów inwestycyjnych, programów rozwoju lokalnego), zamiast na podstawie aktualnych planów rozwoju sieci drogowej[47]. W pozostałych przypadkach, drogi do realizacji w ramach Programu wskazane zostały zgodnie z treścią planów rozwoju sieci drogowej.

Dane i informacje zawarte w 67 (95,7% badanych) wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia znajdowały potwierdzenie w dokumentach źródłowych, które znajdowały się u zarządców dróg. Jedynie w trzech przypadkach (4,3% badanych) stwierdzono uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodaniu właściwych danych o dokumentacji projektowej. I tak np.:

- *w Urzędzie Miejskim w Nysie, we wniosku dotyczącym przebudowy i budowy drogi w ulicy Chodowieckiego w Nysie wskazano przebudowę i wybudowanie 115 miejsc parkingowych, w tym sześciu dla osób niepełnosprawnych. Liczba tych miejsc była niezgodna z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu i stanem faktycznym. W ramach inwestycji zrealizowano 109 miejsc parkingowych, w tym sześć dla osób niepełnosprawnych. W świetle postanowień umów nie został w pełni zrealizowany zakres rzeczowy umowy o dofinansowanie zadania, z uwagi na fakt,*

[45] Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

[46] Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

[47] Obowiązek opracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej wynika z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

iż przebudowano i wybudowano o sześć miejsc postojowych mniej w stosunku do zawartej umowy. Przyczyną powyższego była korekta projektu docelowej organizacji ruchu, zmieniająca szerokość pojedynczego miejsca parkingowego z 2,3 m na 2,6 m. Zmniejszenie liczby miejsc parkingowych nie spowodowała zarówno zmiany kosztów realizacji zadania, jak i powierzchni miejsc parkingowych,

- *w Urzędzie Gminy Szczytno w zaktualizowanym wniosku o dofinansowanie inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej 196018N Romany – Lemany" (realizowanej w 2011 r.), Urząd jako zakres rzeczowy wykazał również m.in. wykonanie chodników na długości 36 mb. Chodników tych nie wykonano. Wójt wyjaśnił, że zapis we wniosku pojawił się omyłkowo i wynikał z braku uzgodnienia zapisów zawartych w złożonym wniosku z projektantem. Stanowi to o braku właściwego nadzoru nad sporządzaną dokumentacją dotyczącą pozyskiwania środków zewnętrznych na przebudowę dróg gminnych,*
- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Zamościu w złożonym wniosku o dofinansowanie inwestycji na kwotę 2.974,5 tys. zł podano błędne informacje. Zgłoszono posiadanie dokumentacji projektowej opracowanej przez Biuro Usług Projektowych „SKARPA" s.c. na przebudowę drogi Nr 3252, natomiast prace te zostały wykonane w oparciu o inny projekt, opracowany przez pracownika Zarządu.*

Umowy zwarte przez wojewodów z wnioskodawcami na współfinansowanie zadań z Programu zawarte zostały po przeprowadzonych przetargach i ustaleniu rzeczywistych kosztów wykonania zadań oraz zawierały postanowienia wymagane przepisami § 8 ust. 2 pkt 1–6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych[48]. Kwoty przyznanych dotacji na poszczególne projekty nie przekraczały limitów określonych w Programie. Zawierały one postanowienia zabezpieczające dysponenta środków budżetowych przed ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie wykorzystania dotacji. Terminowo przekazywano także środki z dotacji. Nadzór realizacji zawartych umów odbywał się poprzez kontrolę nadsyłanych wniosków o wypłatę dotacji, sprawozdań oraz dokumentów, stanowiących załączniki do nich. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w:

- *Urzędzie Gminy Grodziczno, gdzie wprawdzie przebudowę dwóch dróg zrealizowano w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, jednak roboty te rozpoczęto z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 59 i 20 dni, w stosunku do terminów określonych w umowach. Opóźnienia w rozpoczęciu robót spowodowane były trwającymi procedurami przetargowymi i niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Zadania zakończono przed upływem terminów,*
- *Powiatowym Zarządzie Dróg w Nysie, który sprawozdanie z realizacji przebudowy ul. Chełmońskiego złożył do Wojewody Opolskiego po terminie.*

Otrzymana pomoc finansowa została wykorzystana przez zarządców dróg zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku realizacji zadań współfinansowanych ze środków Programu osiągnięto planowane efekty rzeczowe. We wszystkich przypadkach uzyskano efekty w postaci poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego na przebudowywanych i remontowanych odcinkach dróg. Usprawnienia polegały przede wszystkim na wydzieleniu w wybranych projektach ścieżek rowerowych, zatok parkingowych, chodników i oświetlenia dróg. Poprawie uległo zarówno oznakowanie pionowe, jak i poziome dróg.

W zawartych umowach określano terminy: rozpoczęcia robót i zakończenia całości zadania. Terminy te, określone w dokumentacji przetargowej, były tożsame z postanowieniami umów o wykonanie robót drogowych.

Umowy zawarte z wykonawcami robót określały terminy i warunki odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, odbioru końcowego i ewentualnego usunięcia wad stwierdzonych przy odbiorze końcowym.

[48] Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.

Integralną częścią umów na wykonanie robót budowlanych były *SST*. Precyzowały one wymagania dotyczące jakości materiałów wbudowywanych, zasady badania tych materiałów oraz zawierały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. *SST* precyzowały także warunki dotyczące kontroli jakości robót m. in. poprzez sporządzenie programu zapewnienia jakości[49]. Programy te winny zawierać m.in. wykaz sprzętu używanego do robót drogowych i produkcji mieszanek asfaltowo-bitumicznych oraz wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów.

U 10[50] zarządców dróg (29% skontrolowanych) umowy te zostały wykonane z naruszeniem postanowień i ustaleń *SST* przy realizacji zadań. Działaniem nielegalnym i nierzetelnym było też niewyegzekwowanie od wykonawców robót przez 17[51] zarządców (49%) programów zapewnienia jakości. Przyczyną tych nieprawidłowości były zaniedbania pracowników. Zakresy przedmiotowych SST-u kontrolowanych zarządców dróg - nie były dostosowane (w różnych obszarach) do zakresu zamówienia, gdyż zawierały one postanowienia i procedury zwykle stosowane przy budowie dróg krajowych i autostrad, czyli do dróg o wymaganych parametrach lepszych niż w przypadku dróg gminnych i powiatowych. I tak, np.:

- *Urząd Miasta w Oleśnie nie wyegzekwował od wykonawcy robót realizacji ich według programów zapewnienia jakości. Jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazano, ze SST remontu dróg, opracowano jak dla typowych zadań inwestycyjnych. Przyczyną sporządzenia SST w takiej formie było skorzystanie przez ich autora ze standardowego wzoru dla procesów inwestycyjnych.*

NIK zwraca uwagę, że SST stanowią załączniki do umów zawartych z wykonawcami, a inwestorzy muszą kierować się zapisami w nich zawartymi. Zasadność zawierania w SST zapisów, w tym dotyczących zakresu i częstotliwości badań oraz dokumentów jakie mają powstać i zostać przedstawione na potwierdzenie wykonania badań, powinna być zweryfikowana przez inwestora na etapie przygotowania inwestycji. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o braku rzetelnego podejścia przy opracowywaniu przez zamawiających (zarządców dróg) przedmiotowych specyfikacji w taki sposób, aby we właściwym stopniu odpowiadały one potrzebom i wymogom związanych z realizacją zadań objętych Programem.

W związku z powyższym, w toku realizacji umów, występowały nieprawidłowości przy dokumentowaniu przebiegu realizacji zadań dofinansowywanych ze środków Programu. Polegały one zwłaszcza na braku dokumentowania warunków pogodowych i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom, wykonywaniu robót drogowych w niesprzyjających warunkach pogodowych, braku udokumentowania odbioru robót zanikających lub ulegających zakryciu.

---

49 Do obowiązków wykonawcy – stosownie do specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót – należy opracowanie i przedstawienie do aprobaty inwestorowi (zamawiającemu) przed przystąpieniem do robót Programu Zapewnienia Jakości.

50 Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.

51 Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.

Nie w pełni rzetelne były ostateczne odbiory robót drogowych. Stwierdzono, że u 15[52] zarządców (na 35 skontrolowanych) dokonywane odbiory końcowe robót drogowych nie zapewniały możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania tych robót zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami. Główną przyczyną powyższego był mało skuteczny nadzór inwestorski. Stwarzało to ryzyko występowaniu korupcjogennej dowolności dokumentowania zarówno zakresu rzeczowego i jakości wykonanych robót[53]. Charakterystycznymi przykładami są:

- *w Urzędzie Gminy Nowinka odbiór końcowy robót drogowych wykonanych w ramach przebudowy dróg gminnych nr 102368B i 102291B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Wójt Gminy niewyegzekwował od wykonawców dostarczenia opinii technologicznej sporządzonej na podstawie wszystkich wyników badań i pomiarów załączonych do dokumentacji odbioru końcowego, mimo że wymóg dostarczenia takiej opinii wynikał z SST. Przyczyną przedmiotowego zaniedbania było przeoczenie, jak wyjaśniono w toku kontroli,*
- *w Urzędzie Gminy Orla odbiór końcowy wykonanych robót budowlanych na drodze gminnej nr 108271B odbył się w oparciu o niekompletną dokumentację. Inspektor nadzoru reprezentujący Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy wyników pomiarów równości koryta drogi, pomimo wymogu przewidzianego w SST. W dzienniku budowy nie odnotowano faktu oraz powodów odstąpienia od wykonania tych pomiarów. Ponadto nie poinformowano organu zarządzającego ruchem i powiatowego komendanta Policji o terminie wprowadzenia stałej organizacji ruchu na tej drodze,*
- *w 2011 r., w Powiatowym Zarządzie Dróg w Bielsku Podlaskim odbiór końcowy robót budowlanych wykonanych na drodze powiatowej nr 1697B odbył się niezgodnie z postanowieniami umowy na roboty budowlane. PZD nie wyegzekwował bowiem od wykonawcy robót drogowych wyników pomiarów zagęszczenia warstwy wiążącej nawierzchni, wymaganych postanowieniami SST. Wyniki badań zagęszczenia wykonawca przedstawił dopiero w trakcie kontroli NIK,*
- *w Powiatowym Zarządzie Dróg w Lublinie nie wyegzekwowano od wykonawców zadań geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych. Końcowych odbiorów robót dokonano pomimo, że wykonawcy nie przedłożyli ww. dokumentów, do czego zobowiązywały postanowienia zawartych umów. W złożonych wyjaśnieniach podano, że nieprzedłożenie przedmiotowej inwentaryzacji spowodowane było długotrwałym terminem realizacji geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.*

Przy odbiorach końcowych wyznaczano terminy usunięcia ujawnionych wad i usterek. Dotyczyły one głównie jakości wykonanych robót i konieczności uzupełnień w zakresie prac porządkowych. Stwierdzono, że usterki te były usuwane i rozliczane po dokonanych odbiorach.

We wszystkich umowach z wykonawcami robót (spośród 70) określono w sposób prawidłowy postanowienia dotyczące kar umownych lub odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Zarządcy dróg, w umowach z wykonawcami uwzględniali zabezpieczenia w zakresie gwarancji oraz rękojmi. Wykonawcy udzielali ich na okres od trzech lat (63 umowy) do pięciu lat[54] (7 umów).

Zarządcy dróg prawidłowo zabezpieczali środki własne na realizację zadań dofinansowanych z Programu.

3.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

Jako nierzetelne NIK ocenia działania dotyczące realizacji wniosków z poprzedniej kontroli w tym zakresie. Informacja o wynikach przeprowadzonej w 2010 r. kontroli P/10/161 „Stan realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011" wskazywała na liczne

[52] Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

[53] Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Rozdział II; Metodyka Antykorupcyjna, A. Hussein, Warszawa 2007.

[54] Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu.

nieprawidłowości i braki oraz zawierała wnioski wskazujące na potrzebę podjęcia działań w zakresie poprawy stanu technicznego dróg, bezpieczeństwa ruchu oraz prawidłowości procesów inwestycyjnych. Wskazywano w niej m. in. na potrzebę:

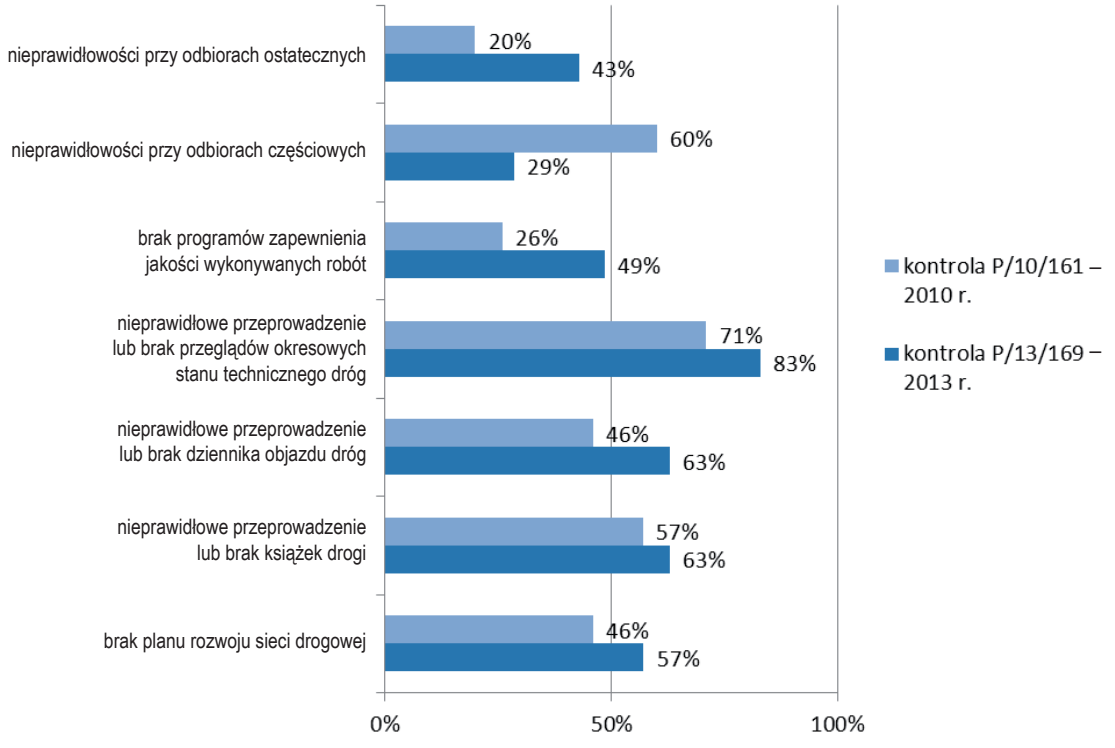
- natychmiastowych działań organów samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia pełnej dokumentacji techniczno-eksploatacyjnej dróg lokalnych,
- podjęcia przez zarządców dróg powiatowych i gminnych działań mających na celu zdecydowaną poprawę funkcjonowania nadzoru inwestorskiego w zakresie egzekwowania należytej jakości robót drogowych na etapie ich realizacji oraz przy odbiorze końcowym,
- zwiększenie współdziałania zarządców dróg gminnych i powiatowych w zakresie realizacji podstawowego celu Programu („wsparcia tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich [...], prowadzącego do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych") z wojewódzkimi zarządcami dróg, na etapie wskazywania odcinków dróg do przebudowy, budowy lub remontu.
- wskazywano także na zły stan techniczny dróg lokalnych, co skutkuje utrudnieniami w ruchu drogowym i zwiększa zagrożenie bezpieczeństwa.

W żadnym ze wskazanych obszarów nie odnotowano znaczącej poprawy. Wszystkie wskazywane nieprawidłowości występują nadal.

Skalę nieprawidłowości stwierdzonych w roku 2010 i w roku 2013 przedstawiono na załączonym wykresie:

Wykres nr 5

Procentowe porównanie skali stwierdzonych nieprawidłowości w roku 2010 (kontrola P/10/161) i w roku 2013 (P/13/169) – odpowiednio w odniesieniu do liczby wszystkich objętych kontrolą jednostek



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli

Szczegółowa realizacja wniosków pokontrolnych przez poszczególne podmioty uprzednio kontrolowane nie była pełna. Spośród sześciu skontrolowanych ponownie jednostek, aż w czterech z nich nie zrealizowano poprawnie wszystkich wniosków pokontrolnych NIK. Główną przyczyną tych zaniedbań było niedopełnienie obowiązków przez osoby odpowiedzialne. I tak np.:

- *Urząd Miejski w Obornikach, pomimo podejmowanych działań, nie zrealizował w pełni żadnego z czterech wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/10/161. Poprzednia Burmistrz Obornik, informując o realizacji wniosków pokontrolnych z ww. kontroli NIK podała, że zostały one zrealizowane lub zostaną zrealizowane do końca 2010 r. Obecny Burmistrz wyjaśnił, że wniosków nie udało się zrealizować ze względu na wielkość zarządzanej przez Gminę sieci dróg gminnych i ograniczone środki finansowe oraz w wyniku niedopełnienia obowiązków przez odpowiedzialne osoby,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu podjął działania w celu realizacji ośmiu z dziesięciu wniosków pokontrolnych. Wniosek dotyczący prowadzenia książek drogi, nie został zrealizowany. Wniosek dotyczący natomiast przeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg, nie został w pełni zrealizowany, ponieważ nie przeprowadzono obowiązkowych kontroli dróg w 2010 i 2011 r. oraz mostów w 2010 r.,*
- *Burmistrza Nysy spośród siedmiu, zrealizował jedynie dwa wnioski (nie opracowywano projektu planu rozwoju sieci drogowej, nie uzupełniono książek drogi o aktualne parametry techniczno-eksploatacyjne w związku z przeprowadzonymi na nich remontami bieżącymi lub przebudową, a także nie zapewniono aktualizowania danych w nich zawartych). Działania podjęte w celu wyegzekwowania od wykonawców zadań realizowanych przez Gminę oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, co do realizacji wszystkich obowiązków ustalonych w SST i umowach - nie przyczyniły się natomiast do wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie,*
- *Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim nie w pełni zrealizował dwa z trzech wniosków pokontrolnych. W dalszym ciągu stwierdzono błędy w prowadzeniu dziennika budowy oraz dotyczące zawierania z wykonawcami robót budowlanych, umów zgodnych z SST. W umowie z wykonawcą występowały rozbieżności polegające na ustaleniu różnych terminów dla odbioru robót zanikających i ulegających zakryciu (w umowie – po upływie siedmiu dni, a w SST – trzech dni).*

3.3.7. Współdziałanie gminnych i powiatowych zarządców dróg z zarządcami dróg wyższych kategorii

Jednym z założeń Programu było wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich (…), mające prowadzić do zwiększenia dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych. Ustalenia kontroli NIK wskazują jednoznacznie na to, że brak było współdziałania zarządców dróg wojewódzkich i krajowych z zarządcami dróg gminnych i powiatowych w tym zakresie. Ze zweryfikowanych w toku kontroli informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od zarządców dróg wojewódzkich i krajowych wynika, że nie mieli oni pełnej wiedzy na temat realizacji zadań stanowiących finansowanych ze środków NPPDL i ich rzeczowych efektów. Także nie brali oni udziału w planowaniu wykonanych przedsięwzięć.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli P/13/169 „Organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych" zostały wykorzystane ustalenia kontroli „Stanu realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011" (P/10/161).

Dla przygotowania kontroli wykorzystane zostały również liczne doniesienia prasowe oraz skargi wpływające do NIK (m. in. dotyczące złego stanu technicznego dróg powiatowych i gminnych, braku środków finansowych na bieżące ich utrzymanie i remonty tych dróg, a także zastrzeżeń, co do równego podziału dotacji).

Do kontroli wskazane zostały na podstawie doboru celowego jednostki, spośród zarządców dróg realizujących zadania z Programu, w latach 2010–2012, z uwzględnieniem największych kwot przyznanych dotacji celowych z budżetu państwa.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny skontrolowanej działalności i przedłożyła stosowne wnioski dotyczące kontrolowanego obszaru.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące między innymi:

- prowadzenia książek drogi i dziennika objazdu dróg, a także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg,
- podjęcia inicjatywy w sprawie opracowania planu rozwoju sieci drogowej,
- dokonywania odbiorów końcowych z zachowaniem zasad określonych w umowach z wykonawcami oraz SST,
- rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu,
- terminowego przekazywania do GDDKiA rocznych sprawozdań o stanie dróg,
- wprowadzania organizacji ruchu na drogach publicznych w sposób określony w obowiązujących przepisach,
- dokonania analizy w zakresie zgodności istniejącego oznakowania z zatwierdzonymi organizacjami ruchu oraz obowiązującymi przepisami, w celu zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, w szczególności dzieciom.

Do wystąpień wniesiono jedno zastrzeżenie[55]. Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. Z nadesłanych odpowiedzi na wynika, m.in., że: założono brakujące książki drogi oraz książki objazdu dróg, przystąpiono do realizacji niewykonanych kontroli okresowych stanu technicznego dróg.

Spośród sformułowanych 201 wniosków pokontrolnych, zrealizowano 113. W trakcie realizacji było 78 wniosków, a 10 wniosków pozostało do zrealizowania.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 181.490 zł. Na tę kwotę składały się głownie finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które stanowiły 181.421 zł.

[55] Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wniósł Burmistrz Krobi, które wycofał na podstawie art. 55 ustawy o NIK.

Poza tym, w 17 jednostkach ujawniono czyny stanowiące wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane (brak przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg). W tych sprawach kierowane są zawiadomienia do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W dwóch przypadkach stwierdzenia czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, sporządzono stosowne zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

Wykaz skontrolowanych podmiotów (wraz z ocenami skontrolowanej działalności); lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność; wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Orla	Wójt Piotr Selwesiuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.		Urząd Gminy Nowinka	Wójt Dorota Winiewicz, do 4 grudnia 2010 r. Wójtem był Marek Leszek Motybel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.		Urząd Miejski w Lipsku	Burmistrz Małgorzata Cieśluk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.		Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim	Dyrektor Leszek Aleksiejuk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.		Starostwo Powiatowe w Bielsku Podlaskim	Starosta Sławomir Snarski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.		Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie	Dyrektor Daniel Hiero	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Kruszwicy	Burmistrz Dariusz Witczak, do 14 grudnia 2010 r. Burmistrzem był Tadeusz Gawrysiak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Urząd Gminy w Łubiance	Wójt Jerzy Zająkała	negatywna
9.		Urząd Gminy w Czernikowie	Wójt Zdzisław Gawroński	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią	Dyrektor Bartosz Lamprecht	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie	Dyrektor Mariusz Kalkiewicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
12.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Pińczowie	Burmistrz Włodzimierz Badurak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Urząd Gminy w Strawczynie	Wójt Tadeusz Tkaczyk	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny cząstkowe[56]
14.		Urząd Gminy w Miedzianej Górze	Wójt Maciej Lubecki	negatywna/pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; zastosowano dwie oceny cząstkowe[57]
15.		Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach	Dyrektor Leszek Śmigas	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.		Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Starosta Andrzej Matynia	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.		Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie	Dyrektor Rafał Suska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Starostwo Powiatowe w Staszowie	Starosta Andrzej Kruzel	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy w Niemcach	Wójt Krzysztof Urbaś, do dnia 6 grudnia 2010 r. Wójtem był Stefan Czyżyk	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
20.		Urząd Gminy Janów Podlaski	Wójt Jacek Hura	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
21.		Urząd Miasta Krasnystaw	Burmistrz Andrzej Jakubiec	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.		Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach	Dyrektor Janusz Watras	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.		Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu	po. Dyrektora Józef Łagowski, do 30 listopada 2010 r., Dyrektorem był Roman Nowak	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

56 Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

57 Negatywnie w zakresie organizacji i zarządzania siecią dróg gminnych; pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie realizacji zadań dofinansowanych w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Lp.	Nazwa uczestnika kontroli	Nazwy skontrolowanych podmiotów	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Ocena skontrolowanej działalności zawarta w wystąpieniu pokontrolnym NIK
24.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Miejski w Nysie	Burmistrz Jolanta Barska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.		Urząd Miejski w Oleśnie	Burmistrz Sylwester Piotr Lewicki	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.		Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim	Wójt Krzysztof Mutz, do dnia 12 grudnia 2010 r. Wójtem był Zygmunt Cichoń	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
27.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie	Dyrektor Tadeusz Dziubandowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
28.		Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie	Dyrektor Joachim Hadam	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
29.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Gminy w Grodzicznie	Wójt Kazimierz Konicz	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
30.		Urząd Gminy w Biskupcu	Wójt Kazimierz Tomaszewski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
31.		Urząd Gminy Szczytno	Wójt Sławomir Wojciechowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
32.		Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu	Dyrektor Leszek Skolimowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
33.		Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku	Dyrektor Ryszard Kłosowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
34.		Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim	Starosta Ewa Dembek, do 29 listopada 2010 r. Starostą był Stanisław Czajka	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
35.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miejski w Obornikach	Burmistrz Tomasz Szrama, do dnia 21 października 2010 r. Burmistrzem była Anna Rydzewska	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
36.		Urząd Miejski w Krobi	Burmistrz Sebastian Czwojda	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
37.		Urząd Miejski w Mosinie	Burmistrz Zofia Springer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
38.		Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu	Dyrektor Grzegorz Mayer	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
39.		Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie	Dyrektor Dariusz Korzeniowski	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych skontrolowanych jednostkach

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
1.	**Nie opracowanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.
2.	**Nie prowadzenie książek drogi lub prowadzenie niekompletnej lub nieaktualnej ewidencja dróg. Naruszało to postanowienia §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.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
3.	**Brak dzienników objazdu dróg lub niekompletne ich prowadzenie. Naruszało to postanowienia §11 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.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.
4.	**Braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich, zarówno pod względem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego jak i ich stanu technicznego. Zaniechania te dotyczyły nieprzeprowadzania tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie lub nie na wszystkich zarządzanych drogach, a także nierzetelnej dokumentacji z faktu ich przeprowadzenia. Zaniedbania takie stanowiły przede wszystkim naruszenie postanowień art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych, a także art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
5.	**Nieterminowe sporządzanie i przekazywanie (do końca miesiąca I kwartału według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego), do GDDKiA rocznych informacje o sieci dróg publicznych lub przekazywanie ich z opóźnieniem lub z nierzetelnymi danymi.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Gminy w Biskupcu, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
6.	**Brak zatwierdzonych organizacji ruchu na wszystkich lub części zarządzanych dróg.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
7.	**Stwierdzenie w toku oględzin przypadków lokalizowania znaków drogowych na poszczególnych odcinkach dróg: niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu, bądź z naruszeniem wymogów wynikającymi z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy w Niemcach, Urząd Miasta Krasnystaw, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Mosinie, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy Szczytno, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Gminy w Biskupcu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nakle nad Notecią, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie, Powiatowy Zarząd Dróg w Augustowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Gostyniu, Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Mieście Lubawskim z/s w Kurzętniku, Powiatowy Zarząd Dróg w Piszu.
8.	**Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia przy udzielaniu zamówień publicznych.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Nysie.
9.	**Nieobjęcie zabezpieczeniem należytego wykonania umów pełnego okresu udzielonej gwarancji lub zwrot kwot zabezpieczeń w sposób niezgodny z postanowieniami umów.**	Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Grodzicznie, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miasta w Oleśnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
10.	**Występowanie błędnych danych i informacji zawartych we wnioskach o dofinansowanie przedsięwzięcia. Uchybienia dotyczące w szczególności błędów co do szczegółowego zakresu rzeczowego inwestycji oraz niepodania właściwych danych o dokumentacji projektowej.**	Urząd Miejski w Nysie, Urząd Gminy w Szczytnie, Powiatowy Zarządzie Dróg w Zamościu.

Lp.	Skrócony opis nieprawidłowości lub uchybienia	Jednostka kontrolowana
1	2	3
11.	**Uchybienia w zakresie realizacji umów zawartych przez wojewodów z wnioskodawcami.**	Urząd Gminy w Grodzicznie, Powiatowy Zarządzie Dróg w Nysie.
12.	**Niewyegzekwowanie przez zarządców dróg od wykonawców robót programów zapewnienia jakości.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Miedzianej Górze, Urząd Gminy w Strawczynie, Urząd Miejski w Pińczowie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Urząd Gminy w Biskupcu, Powiatowy Zarząd Dróg w Chełmnie, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie.
13.	**Realizowanie umów na wykonanie robót budowlanych z naruszeniem postanowień SST.**	Urząd Gminy w Łubiance, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Staszowie, Zarząd Dróg Powiatowych w Starachowicach, Powiatowy Zarząd Dróg w Oleśnie, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim.
14.	**Nie w pełni rzetelne dokonywanie ostatecznych odbiorów robót drogowych, w tym brak możliwości weryfikacji i potwierdzenia wykonania ich wykonania zgodnie z warunkami określonymi w umowach z wykonawcami.**	Urząd Miejski w Kruszwicy, Urząd Gminy w Czernikowie, Urząd Gminy Janów Podlaski, Urząd Gminy w Tarnowie Opolskim, Urząd Miejski w Nysie, Urząd Miejski w Oleśnie, Urząd Gminy Nowinka, Urząd Miejski w Lipsku, Urząd Gminy Orla, Urząd Miejski w Krobi, Urząd Miejski w Obornikach, Zarząd Dróg Powiatowych w Lublinie z siedzibą w Bełżycach, Zarząd Dróg Powiatowych w Zamościu, Powiatowy Zarząd Dróg w Bielsku Podlaskim, Zarząd Dróg Powiatowych w Kościanie.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
13. 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. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 608) oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
15. 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.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041 ze zm.).

20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. Nr 249, poz. 2497 ze zm.).
21. 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).
22. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. Nr 53, poz. 435 ze zm.)
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
26. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817) – uchylone z dniem 20 lutego 2013 r.
27. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r. poz. 231).

Sprawozdanie z Panelu ekspertów[58] zorganizowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Poznaniu w dniu 27 czerwca 2013 r., w związku z prowadzeniem kontroli „Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych"

Podstawowym celem panelu była wymiana poglądów co do funkcjonowania sieci powiązań dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, umożliwiających zwiększenie dostępności do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). Celem panelu było również wysłuchanie uwag, spostrzeżeń i doświadczeń – zarówno przedstawicieli nauki i instytucji zarządzających drogami, jak i wykonawcy robót drogowych, a także przedstawicieli Policji i specjalistycznych organizacji pozarządowych – w zakresie zagrożeń, co do nie osiągnięcia wymaganej jakości robót obejmujących budowę, przebudowę i remonty dróg publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych finansowanych m. in. z dwóch edycji NPPDL, odpowiednio w latach 2008–2011 oraz 2012–2015.
W panelu udział wzięli:

- Marek Bereżecki – zastępca dyrektora ds. przygotowania inwestycji Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu,
- dr inż. Jarosław Wilanowicz – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej,
- dr inż. Andrzej Krych – adiunkt w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej, Biuro Inżynierii Transportu BIT w Poznaniu,
- dr Hubert Igliński – adiunkt w Katedrze Logistyki Międzynarodowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu,
- młodszy inspektor Stanisław Małecki – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu,
- młodszy inspektor Józef Klimczewski – Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Poznaniu,
- Sławomir Bajew – redaktor w Radiu Merkury w Poznaniu,
- Piotr Sarnowski – Prezes Zarządu, Grupa POL-DRÓG,
- Mariusz Poznański – Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP, Wójt Gminy Czerwonak,
- Tomasz Orłowski – po. dyrektora Biura Polskiego Kongresu Drogowego w Warszawie,
- Bogusław Kowalski - ekspert w Zespole Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o. o. w Warszawie,
- Jan Kołtun – dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu[59],
- Grzegorz Malesiński – wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu,
- Kazimierz Pierzchlewicz (doradca techniczny), Marek Lasota (doradca prawny) i Piotr Białka (główny specjalista kontroli państwowej) w Delegaturze NIK w Poznaniu.

[58] Opracowanie i przeprowadzenie autoryzacji wypowiedzi wszystkich ekspertów: Kazimierz Pierzchlewicz – doradca techniczny i Piotr Białka – główny specjalista kontroli państwowej.

[59] Do dnia 31 grudnia 2013 r.

Jan Kołtun: stwierdził na wstępie, że omówienie problematyki funkcjonowania sieci dróg powiatowych i gminnych na tle całego systemu drogowego przyczyni się do wzbogacenia informacji o wynikach kontroli NIK w tym temacie. Zaproponował przedyskutowanie **trzech aspektów związanych z funkcjonowaniem dróg lokalnych**. Przede wszystkim **organizację sieci tych dróg** i ich wzajemne powiązania, jak również powiązania z drogami krajowymi. Drugi aspekt dotyczyłby **jakości budowy i remontów dróg lokalnych**, wreszcie trzeci – **bezpieczeństwa ruchu drogowego.** Podczas kontroli prowadzonej w pięciu województwach (w 2010 r.) dotyczącej stanu realizacji NPPDL w latach 2008–2011 (P/10/161), stwierdziliśmy przede wszystkim nierzetelne prowadzenie przez zarządców dróg dokumentacji stanu technicznego dróg oraz istotne zaniechania w sprawowaniu nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. Stąd też obecnie prowadzimy kontrolę – w jakimś sensie sprawdzającą – realizację naszych wniosków i możemy mieć satysfakcję, ponieważ sytuacja w pewnym stopniu uległa poprawie. Najbardziej jednak **niepokojące jest to, że roczne nakłady na drogi lokalne (15,5 mld zł), które to stanowią 95% sieci dróg publicznych, są mniejsze niż nakłady na drogi krajowe** (19 mld zł). Niedostateczna jakość zrealizowanych inwestycji i remontów dróg samorządowych stanowiła wówczas, w ocenie NIK, duże ryzyko dla trwałości efektów NPPDL. W obecnie przeprowadzonej kontroli skupiamy się również na bezpieczeństwie ruchu drogowego. Oficjalne statystyki wskazują, że główną przyczyną wypadków samochodowych jest brawura kierowców (na 100 osób poszkodowanych w wypadkach w Polsce ginie aż 7, zaś w Niemczech – zaledwie jedna). Naszym zdaniem zbyt mało eksponuje się katastrofalny stan infrastruktury drogowej (w szczególności dróg samorządowych) co znacząco zawyża statystyki zdarzeń drogowych. Zaproponował, aby o tych trzech głównych elementach, o których wcześniej wspomniał porozmawiać.

Marek Bereżecki: przedstawił Aktualny stan i perspektywy rozwoju sieci dróg krajowych wielkopolski oraz ich powiązanie z drogami samorządowymi. Stwierdził, że Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu administruje drogami krajowymi o długości 1.484 km w ciągach których znajduje się 357 obiektów mostowych, 15 tuneli oraz 12 przejść podziemnych. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych na drogach krajowych wyniósł (w 2010 r.) 9.888 pojazdów na dobę (w województwie wielkopolskim – około 11.000, podobnie jak w małopolskim, łódzkim, dolnośląskim i mazowieckim). Zaprezentował następnie funkcjonujące już systemy informatyczne do oceny stanu technicznego dróg krajowych. I tak np. System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) analizujący cechy eksploatacyjne nawierzchni bitumicznych i betonowych (spękania, częściowo ugięcia, równość podłużną, głębokość kolein, stan powierzchni nawierzchni i jej szorstkość) na podstawie pomiarów automatycznych i półautomatycznej oceny wizualnej – umożliwia sporządzenie rocznych raportów w tym zakresie. W raporcie za 2012 r. stwierdzono, że stan dróg krajowych w Wielkopolsce w 55,7% jest dobry, w 27,8% – niezadawalający, a w 16,3% – wręcz zły.

Omówił również System Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) oraz System Gospodarki Mostowej (SGM). Wskazał ponadto, że według obowiązującego obecnie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, wprowadzonego postanowieniami uchwały Rady Ministrów nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r. w pierwszych latach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 zrealizowana będzie budowa drogi S5 Bydgoszcz – Poznań – Wrocław (odcinki: Mielno – Gniezno, Poznań – Wronczyn, Radomicko – Kaczkowo, Korzeńsko – Wrocław na terenie województwa dolnośląskiego) na łącznej długości 111 km. Wskazał też, że dla remontów

i przebudów dróg i obiektów mostowych oraz poprawy brd do 2016 r. GDDKiA posiada: Plan Działań na Sieci Drogowej, Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych, Program Budowy Ciągów Pieszo-Rowerowych oraz Plan Remontów Mostów (łącznie 196 zadań).
Co do powiązań sieci dróg krajowych z drogami samorządowymi przypomniał, że ustalona przed laty sieć drogowa uwzględniała hierarchię powiązań dróg między sobą następująco: drogi krajowe miały swój początek i koniec na drodze krajowej, drogi wojewódzkie odpowiednio na drodze wojewódzkiej lub wyższej kategorii, drogi powiatowe miały swój początek i koniec na drodze tej kategorii lub wyższej, drogi gminne – na tejże lub wyższej kategorii. Powyższy układ został zakłócony poprzez zmiany na sieci drogowej spowodowane budową nowych odcinków dróg ekspresowych czy obwodnic. Zapisy art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych stanowią, że: „odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony jest do kategorii drogi gminnej". Zapisy te powodują szereg „anomalii" na sieci drogowej kiedy to np. drogi wojewódzkie dotychczas łączące się z drogą krajową po wybudowaniu obwodnicy mają swój początek na drodze gminnej. W chwili obecnej brak jest regulacji prawnej w tym zakresie zarówno w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 11f mówiący o decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która powinna zawierać wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii).
Na przykład droga krajowa zastąpiona nową – czyli droga krajowa nr 5 (przypadek opisywany w mediach w wielu artykułach), od Poznania przez Pobiedziska do Łubowa, została zastąpiona drogą ekspresową S5 i „spadła" automatycznie, zgodnie z ustawą o drogach publicznych, do kategorii drogi gminnej. I tu zakłóca się właściwe powiązanie sieci drogowej, jej spójność. Bo droga ta krzyżuje się z drogami powiatowymi, a skrzyżowanie drogi powinno należeć do drogi wyższej kategorii. Więc **tu mamy duże niezgodności, wiążące się z obydwoma wspomnianymi ustawami.** Z tego, co wiemy to jest inicjatywa środowisk samorządowych, żeby zmienić zapis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. O tym szeroko dyskutowano w ubiegłym roku. (…) Projekt jest przygotowany. W najbliższym czasie wejdzie on pod obrady Sejmu. Przy pozytywnym rozstrzygnięciu parlamentu będzie **możliwość przekwalifikowania drogi krajowej na wszystkie niższe kategorie dróg, czyli na wojewódzkie, powiatowe, gminne**.

Dr inż. Jarosław Wilanowicz szeroko omówił problematykę obejmującą **Projektowanie dróg pod kątem bezpieczeństwa ruchu**. Zaprezentował najnowsze spojrzenia nauki na inżynierię drogową i jej wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Stwierdził na wstępie, że prawie zawsze zdarzenie drogowe powstaje w wyniku błędu człowieka, ale błąd ten popełniany jest często w określonej, niekorzystnej sytuacji w ruchu drogowym wynikającej z geometrii jezdni, organizacji ruchu, czy też widoczności (tzw. wady środowiska drogi). Omówił wpływ głównych czynników ryzyka na powstanie wypadków drogowych. Zalecił projektowanie tzw. **„dróg wybaczających"**, które zmniejszają do minimum konsekwencje popełnianych błędów przez kierowców. Ze względu na bezpieczeństwo ruchu droga powinna być zaprojektowana tak, aby: siły oddziałujące na pojazd na krzywiznach poziomych i pionowych nie zakłócały jego ruchu, była zachowana widoczność wymagana dla bezpiecznego wykonywania manewrów wyprzedzania, wymijania, omijania i włączania się do ruchu i aby warunki ruchu na całej trasie były jednorodne, pozwalające na jazdę bez konieczności gwałtownych zmian prędkości, a wzajemne powiązanie poszczególnych

elementów geometrycznych trasy i jej wkomponowanie w teren zapewniło jej optyczną płynność i było dostosowane do psychicznych i fizycznych cech kierowców, zwłaszcza do zdolności percepcji. Zdaniem prelegenta cechami dróg wpływającymi bezpośrednio lub pośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego to przede wszystkim: struktura sieci drogowej i jej powiązania z innymi elementami przestrzennego zagospodarowania terenu, elementy geometryczne drogi oraz organizacja ruchu (w tym oznakowanie). Zaliczyć do nich trzeba również: cechy powierzchniowe jezdni (czyli stan nawierzchni), wyposażenie drogi, a także obiekty i przedmioty w bezpośrednim otoczeniu drogi. W ocenie adiunkta z cechami dróg są ściśle powiązane parametry potoków ruchu (tj. prędkość i gęstość ruchu). Parametry te zależą od: struktury rodzajowej ruchu, natężenia ruchu, a także możliwości, jakie stwarza ukształtowanie geometryczne drogi i organizacja ruchu.
W podsumowaniu swojej wypowiedzi stwierdził m. in. że obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków. Ponadto zdecydowanie uzasadnił, że oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.

Dr Hubert Igliński przedstawił prezentację na temat **Efektywność inwestycji drogowych w świetle problematyki kosztów zewnętrznych transportu**. Nawiązał do wcześniejszych wypowiedzi co do mniejszych nakładów ponoszonych na drogi samorządowe znacznie dłuższych od sieci dróg krajowych (5% zasobu dróg publicznych). Warto byłoby zwiększyć kontrolę nad efektywnością wydatkowania tych środków. O czym stanowią koszty zewnętrzne transportu? Otóż koszty zewnętrzne transportu można definiować jako różnicę pomiędzy sumą kosztów transportu ponoszonych przez całe społeczeństwo (koszty społeczne) a kosztami ponoszonymi przez poszczególnych użytkowników transportu (koszty prywatne). Na koszty zewnętrzne transportu składają się: koszty zanieczyszczenia środowiska naturalnego i zmian klimatycznych. W skład ich wchodzą również koszty wypadków w części niepokrytej przez ubezpieczenia (są jednym z ważniejszych kosztów zewnętrznych, stąd tak wiele miejsca poświęca się brd w dokumentach polityki transportowej UE; w ostatniej Białej Księdze jest zapis, że liczba ofiar śmiertelnych do 2050 roku ma spaść „niemal" do zera - to „niemal" jest tutaj kluczowe). Doliczyć trzeba na pewno koszty kongestii (przede wszystkim koszty starty czasu wynikające z zatłoczenia), koszty hałasu, wibracji i zajętości terenu. Również koszty wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych. Jakie procesy dynamizują wzrost kosztów zewnętrznych transportu? Przede wszystkim suburbanizacja, czyli przenoszenie się ludności miejskiej na tereny okołomiejskie. I tak, na przykład w latach 2000–2012 liczba ludności Poznania spadła o ponad 30 tys., a powiatu poznańskiego wzrosła o prawie 85 tys. mieszkańców. Także poziom zmotoryzowania – w latach 2000–2011 w Poznaniu wzrósł z 345 do około 540, a w powiecie z 314 do ponad 520 (wskaźnik stanowiący liczbę samochodów osobowych na 1000 mieszkańców).

Prelegent wskazał, że ocena efektywności inwestycji na sieci dróg lokalnych powinna ogniskować się na odpowiedzi na pytanie czy zrealizowane w ramach NPPDL inwestycje przyczyniły się do zmniejszenia poziomu kosztów zewnętrznych transportu generowanych w wyniku realizowanych na tej sieci przemieszczeń. Kluczowe obszary analizy efektywności dotyczą przede wszystkim wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu (zmniejszenie kosztów wypadków), a także zlikwidowania wąskich gardeł i upłynnienia ruchu oraz zwiększenia spójności sieci

drogowej (ograniczenie kosztów kongestii, a także kosztów eksploatacji pojazdów). Istotny obszar tej analizy dotyczy stworzenia lepszych warunków do poruszania się na drogach lokalnych dla pieszych i rowerzystów (doprowadzenie chodników i dróg rowerowych do przystanków transportu zbiorowego i dworców kolejowych, co pozwoli na ograniczenie liczby podróży wykonywanych samochodami oraz zmniejszenie kosztów zanieczyszczenia środowiska naturalnego oraz hałasu i wibracji).

Prelegent omówił następnie problematykę tzw. strefy „Tempo 30". Głównym celem strefy jest poprawa bezpieczeństwa. W Polsce wciąż ginie w wypadkach niewspółmiernie wielu pieszych. Eksperci podkreślają, że w przypadku możliwej kolizji z udziałem osoby niechronionej bezpieczna prędkość pojazdu nie powinna przekraczać właśnie 30 km /h. Kierowcy boją się jednak, że wprowadzenie strefy „Tempo 30" radykalnie wydłuży czas przejazdu. Tymczasem może się okazać, że ograniczenie pozytywnie wpłynie na udrożnienie ruchu w zakorkowanych miastach. Paradoksalnie w dużych aglomeracjach średnia prędkość na drogach z ograniczeniem do 30 km/h jest wyższa niż na drogach, gdzie dopuszczalna prędkość wynosi 50 km/h – stwierdził dr Hubert Igliński. I podał przykład – Szwedzi po wprowadzeniu w centrach miast strefy „Tempo 30" zmierzyli tam średnią prędkość pojazdów i okazało się, że wynosi ona około 25 km/h. W Poznaniu, gdzie kierowcy mogli jeszcze do niedawna jeździć dwa razy szybciej, średnia prędkość wynosiła niespełna 18 km/h. Projekty uspokojenia ruchu w miastach realizuje kilka aglomeracji. Po Gdańsku, Poznaniu i Sopocie także Warszawa przygotowuje się do wprowadzenia strefy „Tempo 30". Ograniczenie prędkości ma objąć te obszary, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny.

Stanisław Małecki omówił problematykę **Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Wielkopolsce (działania i perspektywy)**. Rozpoczął od zaprezentowania szczegółowych danych dotyczących stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w 2012 r. w Polsce. Zwrócił uwagę na poprawę – mimo wszystko – stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bowiem liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce zmalała zdecydowanie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat. I tak przy radykalnym wzroście zarejestrowanych pojazdów z 9.860.739 w 1991 r. do 24.189.370 w roku 2012 (o 245,3%), liczba ofiar śmiertelnych zmalała odpowiednio z 7.991 do 3.531 (o 44,2%).

Przedstawił następnie podsumowanie wielkości w zakresie brd na drogach wielkopolskich. Przy liczbie ludności – 3.445,5 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 2.249,7 tys. oraz łącznej długości dróg publicznych – 27,2 tys. km (w tym samorządowych – 25,5 tys. km), w latach 2011–2012 zmalały liczby: wypadków (z 2.997 do 2.568, o 14,3%), zdarzeń (z 35.341 do 32.283, o 8,7%), kolizji (z 32.344 do 29.717, o 8,1%). Zmalały również w tych latach liczby: zabitych (z 405 do 315, o 22,2%) i rannych (z 3.664 do 3.086, o 15,8%).

Dla zobrazowania stanu brd na drogach poszczególnych kategorii w Wielkopolsce przeprowadził pogłębioną analizę pod względem liczności kolizji i wypadków ze szczególnym uwzględnieniem najcięższych ich konsekwencji zaprezentowanych w poniższym zestawieniu tabelarycznym:

Kolizje i wypadki drogowe z uwzględnieniem ich skutków w Wielkopolsce w latach 2010–2012

kategoria dróg	Rok	liczba			
		wypadków	zabitych	rannych	kolizji
1	2	3	4	5	6
krajowe	2010	631	94	863	6.332
	2011	734	148	967	6.791
	2012	614	111	788	6.735
wojewódzkie	2010	524	87	709	3.474
	2011	532	107	648	3.646
	2012	463	77	579	3.960
powiatowe	2010	534	71	661	3.617
	2011	547	73	690	4.049
	2012	704	87	847	5.157
gminne	2010	68	8	71	476
	2011	142	22	156	960
	2012	380	29	423	4.133

Stwierdził następnie, że dla zachowania istniejącej tendencji spadku liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w dniu 20 czerwca br. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwaliła Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (w tym roku wygasa realizowany w minionych latach Program brd – GAMBIT).

Kontynuował pytaniem dlaczego na drogach gminnych znaki drogowe ustawiane są z duża dowolnością? Ponieważ – jak odpowiedział – projekt organizacji ruchu, zgodnie z obowiązującymi przepisami, może zrobić każdy. Nie trzeba posiadać bowiem żadnych specjalnych uprawnień. Nie ma wymogu opiniowania przez Policję kwestii brd na drogach gminnych. Każda zmiana organizacji ruchu, czy to na drogach krajowych, czy wojewódzkich i powiatowych wymaga uzyskania opinii Policji. Nad tym panujemy, ale na drogach gminnych można zrobić wszystko – niestety bez naszych uzgodnień. I dlatego wprowadzane są zmiany (chociażby na terenie miasta Poznania), bez uzyskiwania opinii Policji, ponieważ dotyczą one dróg gminnych.

Co do wpływu drzew, w pasie drogowym na bezpieczeństwo ruchu. Były różne próby wycinania drzew. Na łukach dróg, z uwagi na dużą liczbę zdarzeń, zostało wyciętych wiele drzew. Wszyscy liczyli, że zostanie poprawione bezpieczeństwo – niestety nie nastąpiła ta zmiana. Dalej geometria, zarówno pozioma, jak i pionowa, pozostała na tym samym poziomie. I co się dzieje? Miesiąc, dwa miesiące, po wycięciu drzew mamy następny wypadek śmiertelny. Kierowcy zwiększyli prędkość bo w ich ocenie wzrosło poczucie bezpieczeństwa ruchu. Nie da się przecież wyciąć wszystkich drzew w pasie drogowym. Edukacja, inżynieria ruchu drogowego, represja – to są trzy podstawowe bloki zagadnień Policji ruchu drogowego. Inżynieria interesuje nas w dwóch aspektach, czyli droga i pojazd. Dlaczego inżynieria interesuje Policję? Ponieważ jest to jeden z elementów, który ma niebagatelny wpływ na poprawę bezpieczeństwa na drogach. A za bezpieczeństwo, zgodnie z ustawą o Policji – na drogach, odpowiada Policja. Oczywiście, utrzymujemy bieżącą współpracę z zarządcami dróg. Policjanci uczestniczą w komisjach bezpieczeństwa ruchu

drogowego. Opiniujemy projekty zmian. Komenda Wojewódzka opiniuje wszelkie zmiany wprowadzane na drogach krajowych i wojewódzkich, komendanci miejscy i powiatowi opiniują zmiany wprowadzane na drogach powiatowych. W ciągu roku, tych projektów opiniujemy około 1.300. O różnym stopniu skomplikowania. Niektóre z nich są bardzo obszerne, a dotyczą ustawienia jednego znaku na drodze krajowej np. *„uwaga, przecisk"*. Znak ten nie ma żadnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa, wymusza jedynie dodatkowe oznakowanie, a roboty często odbywają się bez ingerencji w płaszczyznę drogi, ponieważ komory przeciskowe są zlokalizowane poza pasem drogowym. Policja współdziała z zarządcami dróg, uczestniczymy w przeglądach dróg, zabezpieczamy imprezy na drogach. W zakresie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej informujemy poszczególnych zarządców (policjanci mają obowiązek, jeżeli w momencie patrolowania zauważą brak jakiegoś elementu infrastruktury drogowej, przekazywać informacje w tym zakresie). Przeglądy dróg wykonujemy dwa razy w roku, wspólnie z zarządcami dróg. Sprawdzany jest stan nawierzchni drogi, stan oznakowania poziomego i pionowego oraz zasadność stosowania poszczególnych znaków. Przeglądami tymi obejmuje się każdorazowo około 15 tys. km dróg przy stwierdzeniu około 1,5 tys. nieprawidłowości różnego rodzaju. Istotnym problemem jest usuwanie oznakowania po robotach (to jest też kolejny mankament). To się potwierdza na drogach powiatowych i drogach gminnych i w zasadzie nie zdarza się na drogach krajowych.
Jakie to są nieprawidłowości? Błędne, nieczytelne i zniszczone oznakowanie. Problemem są też znaki drogowe zasłonięte przez źle utrzymaną zieleń w pasie drogowym. Inspektor Stanisław Małecki wskazał następnie szereg przykładów złego oznakowania dróg, szczególnie samorządowych.
Właśnie problem na drogach niższej kategorii, czyli na drogach powiatowych i gminnych, jest brak środków finansowych, żeby te wszystkie drogi „przejrzeć" w odpowiednim czasie. Są odpowiednie obowiązki nakładane na organ zarządzający ruchem (np. przeprowadzanie pomiarów natężenia ruchu). Obniżenie kategorii z drogi krajowej GP na drogę do kategorii drogi gminnej to nie tylko problem z oświetleniem. Problem rozpoczyna się w momencie zimowego utrzymania. To są znaczne środki finansowe, które muszą być zabezpieczone. Utrzymanie zimowe drogi kategorii GP to zdecydowanie co innego niż utrzymanie zimowe drogi gminnej. Uczestnicy panelu wysłuchali spostrzeżeń prelegenta co do drugiego aspektu inżynierii ruchu drogowego - dotyczącego pojazdów (stanu technicznego, przekraczania dopuszczalnych ładunków), a także problematyki represji Policji w odniesieniu do użytkowników dróg. Co do prędkości - według Policji - to główna przyczyna zdarzeń drogowych, w szczególności ofiar śmiertelnych (ktoś kiedyś ciekawie powiedział, że… prędkość nie zabija; zabija jej utrata).
Na zakończenie prelegent wskazał problemy i wyzwania strategiczne Policji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podstawowym problemem jest prędkość, postrzegana nadal jako najczęstsza przyczyna wypadków drogowych i ich ofiar. Również ważną kwestią jest bezpieczeństwo pieszych, których najwięcej ginie w wypadkach drogowych. Co do motocyklistów to problem nieakceptowalny społecznie i można go traktować jako tzw. „zagrożenie sezonowe". Kadry Policji ruchu drogowego powinny stanowić 10% wszystkich policjantów. Policjantów ruchu drogowego w garnizonie wielkopolskim jest aktualnie nieco ponad 8% stanu osobowego. Podejmowane są działania, aby zatrudnienie w wydziałach ruchu drogowego wzrosło do końca br. do 10% tego stanu.

Józef Klimczewski zaprezentował prelekcję na temat **Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Poznaniu i powiecie poznańskim – zagrożenia i perspektywy**. Podał na wstępie podstawowe dane dotyczące liczby mieszkańców, długości sieci drogowej oraz stanu ilościowego

zarejestrowanych pojazdów. Na 1 czerwca 2013 r. Poznań zarządza siecią dróg na długości 1.150 km (przy liczbie: mieszkańców 550 tys. i zarejestrowanych pojazdów – 395 tys. oraz 12 tys. motocykli ciężkich o pojemności silników powyżej 250 cm^3), której infrastruktura techniczna jest daleka od oczekiwanej.

Na obszarze Powiatu Poznańskiego (największy powiat ziemski w Polsce) znajduje się 724 km dróg publicznych (350 tys. mieszkańców, 297 tys. zarejestrowanych pojazdów i aż 16 tys. motocykli ciężkich).

Policjanci ruchu drogowego km Policji w Poznaniu czuwają nad bezpieczeństwem na sieci prawie 2.000 km przy prawie 700 tys. zarejestrowanych pojazdów (to trudne zadanie). Podkreślił, że analizy zdarzeń drogowych i ich skutków na terenie miasta Poznania w 2012 r, w porównaniu z rokiem 2011 wykazały spadki liczb: wypadków drogowych o 103 (o 21,5%), zabitych o 5 (o 23,8%), rannych o 153 (o 27,4%) i kolizji o 863 (o 10,7%). W analogicznym okresie w powiecie poznańskim odnotowano również spadki: wypadków drogowych o 136 (o 44%), ofiar śmiertelnych wypadków o 15 (o 45,5%), rannych o 184 (o 22,2%) i kolizji o 250 (o 8,4%).

Co obrazują te wskaźniki? Stwierdził, że oczywiście poprawę bezpieczeństwa. Ale to w dalszym ciągu za mało.

Na terenie miasta mamy małą dynamikę spadku liczby wypadków ciężkich (śmiertelnych) i to niestety w kategorii pieszych. Ten obszar wypadków śmiertelnych jest ustawicznie monitorowany. Wiąże się, to bardzo mocno z represją pieszych. Generalnie na początku roku podjęliśmy intensywne działania, aby zmniejszyć tę liczbę nie o pięć osób, ale o więcej i to głównie w kategorii osób pieszych. To oczywiście wiąże się z wieloma miejscami w mieście, gdzie policjanci tych pieszych (niestety) karzą. Na obszarze powiatu poznańskiego wygląda to zupełnie inaczej. Tych zabitych mamy o 15 osób mniej. Do ideału daleko, ale to już jest postęp zdecydowany.

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń obrazuje powyższe zestawienie tabelaryczne:

Udział poszczególnych użytkowników dróg jako sprawców zdarzeń w Poznaniu i powiecie poznańskim

rodzaje sprawców	wypadki		zabici		ranni		kolizje	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9
kierujący	561	418	38	23	714	492	7.701	7.635
pieszy	79	67	14	8	68	61	70	102
inne przyczyny	134	62	5	7	163	74	3.141	2.076
współwina	15	3	2	1	22	3	124	110

Wskazał następnie, że w 2011 r. miało miejsce w powiecie poznańskim, ponad 11 tys. zdarzeń wiązanych ze stanem infrastruktury drogowej (tzw. najechanie na dziurę). Niepokojącym zjawiskiem jest bardzo dużo niezgłoszonych zdarzeń tego typu.

Prelegent omówił przykłady inwestycji infrastrukturalnych na drogach i ulicach, które zdecydowanie wpłynęły na brd. I tak np. zrealizowanie drogi ekspresowej S-11 (14,8 km na odcinku Poznań–Kórnik) spowodowało obniżenie wskaźników bezpieczeństwa w 2010 r. (w porównaniu z rokiem 2005): wypadków o 20 (o 74%), zabitych o 2 (o 66,7%), rannych o 37 (o 84,1%) i kolizji o 67 (o 61,5%).

W związku z przebudową drogi powiatowej nr 2406P (3,9 km na odcinku Poznań–Biedrusko) w roku 2006 (w porównaniu ze stanem odnotowanym w 2003 r.) spadły liczby: wypadków o 2 (o 66,7%), rannych o 3 (o 75%). Wzrosła natomiast liczba kolizji o 1 (o 16,7%).
Poinformował, że Wydział Ruchu Drogowego km Policji skierował do zarządców dróg w latach 2011–2012, odpowiednio, 165 i 135 różnych wniosków w sprawie stanu technicznego ulic i dróg.
Ponadto funkcjonariusze odpowiedzialni za inżynierię ruchu drogowego uczestniczą jeden raz w tygodniu w pracach komisji bezpieczeństwa Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu i jeden raz w miesiącu w spotkaniach z Zarządem Dróg Powiatowych w Poznaniu z udziałem przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Poznaniu. W spotkaniach tych chodzi o to, aby na bieżąco rozpatrywać wszystkie uwagi i nieprawidłowości w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Sławomir Bajew przedstawił felieton zatytułowany **Polska – (k)raj dla rowerzystów! Jak marzenia mogą zmienić świat?** (polskie paradoksy, czyli nie jest tak źle jakby mogło być; polskie drogi, czyli nie jest tak dobrze jakby być mogło; Polska baśń, czyli o tym, że może być tak dobrze, jak tylko być może; refleksje spod kasku, czyli Polska samotnie na rowerze).
Wskazał na to, że znowelizowane w 2011 r. Prawo o ruchu drogowym przyniosło rowerzystom szereg ułatwień. Sympatycy dwóch kółek mogą np. wyprzedzać po prawej stronie auta stojące w korku. Nic dziwnego, że coraz więcej osób w miastach przemierza ulice właśnie rowerem. Czy polskie drogi są jednak przystosowane, by korzystali z nich zarówno rowerzyści, jak i kierowcy?
To właśnie na drogach lokalnych ginie w wypadkach najwięcej ludzi. Statystyki są alarmujące. Według danych Polskiego Czerwonego Krzyża w ciągu ostatnich 17 lat doszło w Polsce do prawie miliona wypadków, w których zginęło ponad 110 tys. osób, a ponad milion zostało rannych. Rowerzyści tylko w zeszłym roku byli uczestnikami ponad 4,5 tys. wypadków. Większość kolizji z ich udziałem miała miejsce w obszarze zabudowanym. Użytkownicy jednośladów byli w tych wypadkach najbardziej poszkodowani. W 2012 roku na drogach zginęło 300 rowerzystów.
Redaktor Sławomir Bajew z poznańskiego Radia Merkury – miłośnik i promotor jazdy na dwóch kółkach zaprezentował swoje spostrzeżenia co do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powiedział, że w mieście rowerzysta nie powinien zbliżać się do krawężnika na mniej niż 75 cm. To właśnie jazda zbyt blisko brzegów drogi powoduje wiele groźnych wypadków. **Innym przydatnym rozwiązaniem są tzw. „śluzy rowerowe" przy skrzyżowaniach, dzięki którym rower może bezpiecznie stanąć na światłach przed samochodami.** Pierwsza taka śluza powstała we Wrocławiu w 2010 roku. Z kolei kierowcy powinni pamiętać, by nie podjeżdżać zbyt blisko rowerzystów. Zdarza się, że wywołuje to agresywne reakcje tych ostatnich. – Trzeba jednak pamiętać, że rowerzyści nie są chronieni przez karoserię i skutki ewentualnego wypadku są dla nich zazwyczaj tragiczne.
Nie ma wątpliwości, że podstawą bezpiecznego współużytkowania jezdni przez rowerzystów i kierowców jest po prostu wzajemne zrozumienie, życzliwość i wyobraźnia. Jeśli rowerzysta będzie jechał bezpiecznie, to wymusi bezpieczną jazdę na innych. Jeśli natomiast pojedzie brawurowo, wpychał się przed samochody, zajeżdżał im drogę, to wtedy rzeczywiście jazda rowerem po ulicy może okazać się sportem ekstremalnym.
Im więcej osób będzie jeździło w sposób rozważny, życzliwy i odpowiedzialny, tym większy będzie ich wpływ na pozostałych uczestników ruchu, a w efekcie na poprawę bezpieczeństwa drogowego.

Dr inż. Andrzej Krych przedstawił swoje spostrzeżenia na temat **Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem dróg lokalnych**. Prelegent dokonał następnie pogłębionej analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem dróg powiatowych i gminnych (omówił osiem problemów szczegółowych).

Zwrócił uwagę na sytuację w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających największe aglomeracje. Są to powiaty, w których następuje wzrost liczby mieszkańców i jeszcze większe - mobilności (migracja z aglomeracji). Nie ma tu w zasadzie mowy o zauważalnej dynamice zahamowania wzrostu wypadków lub jest ona najsłabsza. (1)
Konieczne jest wprowadzenie zarządzania brd w ww. powiatach w tym: respektowanie ustaleń audytu bezpieczeństwa w trzech fazach (przed, w trakcie i po zakończeniu projektu), ustawiczne monitorowanie stanu bezpieczeństwa, opracowywanie programów „krzyżowych" tj. planów połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi w powiązaniu z programami bezpieczeństwa na poszczególnych drogach samorządowych. (2)
Drogi lokalne w powiatach grodzkich i ościennych mają strukturę przynajmniej trzystopniową, a mianowicie bez nawierzchni ulepszonej, o znaczeniu lokalnym i znaczeniu ponadlokalnym. I właśnie te drogi ponadlokalne powinny być objęte NPPDL. Koniecznym jest dokonanie takiej klasyfikacji na szczeblu samorządu województwa, co uprości tryb decyzyjny, a zarazem stworzy możliwość implementacji programów krzyżowych. Programy dla powiatów powinny się pokrywać zachowując ciągłość (np. przebiegając przez dwa, trzy powiaty). Potrzebna jest zatem akceptacja na poziomie województwa samorządowego. (3)
Jest nie do przyjęcia, żeby płatne drogi ekspresowe i autostrady (także Viatoll) „wypychały" zwłaszcza ciężki ruch na drogi lokalne. Jeśli tak jest to jednostki samorządu terytorialnego powinny otrzymać cesję odpowiednich środków z dróg krajowych na drogi lokalne. (4) Z taką cesją środków winno iść jednak wzmocnienie instytucjonalne jednostek samorządu terytorialnego. (5)
Wskazał następnie, że ewidencja stanu technicznego dróg, pomiary wielkości ruchu oraz diagnoza stanu brd powinny być obligatoryjne, jeżeli jednostki samorządu terytorialnego mają uzyskać dopływ środków zewnętrznych na rozwój dróg. Nie może być tak, że program rządowy NPPDL nie jest spójny z działaniem państwa na rzecz brd – Program Gambit. (6)
Problem przekazywania dróg krajowych jednostkom samorządu terytorialnego – bez żadnych środków. Te drogi wcale nie mają większego ruchu lokalnego jak ruch tranzytowy, dodatkowo zachodzi tzw. „przechodzenie" ruchu ciężkiego na niepłatne drogi lokalne. (7)
Na zakończenie prelegent omówił problem nadzoru inwestycyjnego. Stwierdził, że rynek firm wykonawczych „wyssał" kadry z publicznego systemu nadzoru. Być może stworzenie niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego (tak jak ma to miejsce w budownictwie kubaturowym) byłoby jakimś rozwiązaniem, tym bardziej że budownictwo drogowe jest znacznie trudniejsze w systemie nadzoru, niż kubaturowe. (8)

Piotr Sarnowski przedstawił swoje doświadczenia – jako kierujący dużym podmiotem realizującym roboty drogowe – na temat **Warunki formalne kontraktów, a sprawność realizacji robót drogowych**. Na samym wstępie nawiązał do prezentacji dr inż. Andrzeja Krycha o katastrofalnym stanie nadzoru inwestorskiego i dyktowaniu standardów jakościowych przez przypadkowych podwykonawców zatrudnionych przez wielkie podmioty specjalistyczne oficjalnie realizujące kontrakty. Scharakteryzował warunki realizacji robót drogowych w ostatnich latach, przede wszystkim przed Euro 2012, kiedy to nastąpił skokowy wzrost zakresów rzeczowych robót drogowych, w tym szczególnie specjalistycznych (np. skomplikowanych i nietypowych obiektów inżynierskich). Pojawiły się na rynku budowlanym ogromne środki finansowe. Wystąpiła potrzeba realizacji w bardzo krótkim czasie wielu kilometrów autostrad i dróg ekspresowych.

Duża skala i jednoczesność robót budowlanych, przy braku wystarczających kompetencji na rynku polskim, spowodowały niską jakość dokumentacji projektowych i często przypadkowy nadzór inwestorski. Nie wprowadzono w pełni warunków kontraktowych FIDIC (warunki serii Conditions of contract). Tam gdzie je wprowadzono z modyfikacjami, ograniczona była w szczególności rola inżyniera kontraktu (w tej luce działała GDDKiA). Jego zdaniem, to właśnie brak kompetencji po obu stronach wpłynął na stan i kondycję branży budowlanej obecnie.
Prelegent stwierdził następnie, że pracując 15 lat na stanowiskach kierowniczych w firmach wykonawczych, dla większości wykonawców to jakość, technika, technologia czy organizacja robót są najważniejsze. Zatrudnieni w nich technicy i inżynierowie traktują wyzwania realizacyjne jako pasję. Odniósł się następnie do ustaleń zawartych w raporcie NIK z 2010 r. („Stan realizacji NPPDL w latach 2008–2011") i zapytał wręcz – dlaczego jest tak źle, skoro jest tak dobrze?
Omówił szerzej problem braku planów rozwoju sieci drogowej (na drogach samorządowych), co też wskazała Najwyższa Izba Kontroli.
Właśnie brak tego elementu przedkłada się na sytuację w branży. Bowiem dla firm wykonawczych najważniejsza jest przewidywalność, stabilizacja i jasne reguły. Wtedy można się rozwijać, zatrudniać technologów, inwestować w sprzęt i gromadzić kapitał.
Prelegent odniósł się jeszcze do realizacji zadań związanych z Euro 2012. Do tej „kumulacji zadań nie był nikt przygotowany". Kompetencji i wyobraźni zabrakło wszystkim stronom. Może jest to wina wykonawców. Ale z drugiej strony z pewnością brak odpowiedzialności i przewidywalności ze strony państwa właśnie. Przecież branża budowlana nie może zareagować z dnia na dzień.
Na zakończenie powiedział, że stabilizacja branży zależy od dobrych i przemyślanych planów rozwoju sieci drogowej i – co również jest ważne – od wieloletnich planów finansowych.
Szczególnie branża drogowa jest bardzo kapitałochłonna. W budownictwie ogólnym to wystarczy mieć „kielnię i taczkę" i można rozpoczynać budowanie. W drogownictwie – nie!
Postawił jedynie jeden postulat – stabilizacja branży drogowej jest kluczowa. Może być ona panaceum na zdecydowaną większość niedomagań.

Mariusz Poznański omówił **Doświadczenia gmin wiejskich przy realizacji przebudowy dróg lokalnych w latach 2008–2011** Nawiązał jednak na wstępie do realizowania w gminach Programu przedakcesyjnego SAPARD, z którego finansowano siedem działań, w tym Działanie 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich. Najwięcej inwestycji drogowych z tego Programu zrealizowano w gminach wiejskich w latach 2006–2008. Ze środków tych realizowane były również wiejskie instalacje wodociągowe i kanalizacyjne. Można nawet powiedzieć, że wtedy gminy wiejskie były uprzywilejowane. Wójtowie stali wtedy w kolejkach przed właściwymi resortami – decydowała bowiem kolejność zgłoszeń. Efekty tych inwestycji są jednak widoczne.
Stwierdził, że Związek Gmin Wiejskich jest obecnie zaniepokojony dofinansowaniem działalności gmin ze środków budżetu państwa i UE. Z jednej strony spada bowiem wysokość środków przeznaczonych na NPPDL. Z drugiej duży niepokój ZGW budzą niejasne perspektywy wsparcia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którymi dysponuje ministerstwo rolnictwa, środki spójności od ministerstwa rozwoju regionalnego i regionalne programy operacyjne, które są w dyspozycji marszałków województw.
Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP stwierdził, że aktualnie gmina wiejska – „aby przyciągnąć inwestorów" – musi mieć utwardzoną drogę, po której ten inwestor będzie mógł transportować to, co mu potrzebne. Oprócz tego muszą być tam oczywiście światłowody, bo aby współczesna firma mogła funkcjonować, musi mieć dobre łącza internetowe.

Związek Gmin Wiejskich, który prelegent reprezentuje, zawsze informował polski rząd i parlament, że aby gminy mogły pozyskiwać inwestorów, musi być do nich dobry dojazd. Na te sprawy trzeba patrzeć strategicznie, nie tylko z perspektywy gminy. Ubolewał na tym, że nie ma dobrego programu, w którym gminy wiejskie mogłyby szybko realizować drogowy układ transportowy. A jest on dzisiaj bardzo istotny. Niemal w każdym domu pojawią się już 2–3 samochody. Ludzie dojeżdżają do pracy, wożą dzieci do szkół i przedszkoli. Jest to zatem studnia bez dna. Ten narastający problem potrzebuje rozwiązań systemowych.

W 2008 r. powstał NPPDL. Trudno powiedzieć jednak, że jest on stabilnym narzędziem rozwiązywania problemu dróg lokalnych. Oczywiście NPPDL zmienił sytuację w wielu gminach wiejskich. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli w jego ramach w latach 2008–2011 przebudowano ponad 2.500 km dróg i wybudowano ponad 170 km nowych połączeń. Od 2010 r. kolejne 2.000 km dróg objęto przebudowami i remontami. W efekcie została zwiększona płynność ruchu. NIK te sprawy kontrolował i pozytywnie ustosunkował się do tego, co i jak wykonano w ramach Programu. Jego zdaniem, szkoda że corocznie rezerwowane w budżecie państwa kwoty na początku Programu wynosiły 1 mld zł, a potem spadły do 500 mln złotych, a w 2014 r. wyniosą prawdopodobnie jedynie 250 mln zł. Podczas obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pytaliśmy premiera, czy wrócimy do takiego stanu, żeby na modernizację dróg lokalnych rezerwować w każdym roku miliard złotych. Niestety, nie uzyskaliśmy jednoznacznej odpowiedzi. Premier powiedział, że zależy to od innych dziedzin życia, które wymagają finansowania. Oceniamy, że jest to program niestabilny. Gdyby było inaczej, pewnie udałby się wiele więcej zrealizować.

Przewodniczący ZGW RP stwierdził w dalszej wypowiedzi, że samorządy (szczególnie wiejskie) rozumieją powszechne zapotrzebowanie na powstanie szeroko rozumianych układów komunikacyjnych. Drogi różnych kategorii muszą stanowić swoistą sieć, powiązań autostrad, dróg krajowych, dróg wojewódzkich i wreszcie powiatowych i gminnych. Jeśli nie ma tej sieci to realizowana jest tzw. „radosna twórczość". Rozpoczyna się realizacja zadań, które wymuszają społeczności lokalne. Ma się to niekiedy nijak do perspektywicznego układu komunikacyjnego.

W toku realizacji zadań współfinansowanych z NPPDL ujawniły się niedomagania dotyczące słabego planowania rozwoju dróg na poziomie regionu, powiatu, a także gminy. Przy braku planów rozwoju sieci drogowej czy to powiatowej, czy gminnej można było mówić o „spontaniczności realizacji niektórych zadań". Wojewodowie pytali starostów, które drogi powiatowe dofinansują, a starostowie – burmistrzów i wójtów – co do dofinansowania dróg gminnych.

Przewodniczący ZGW stwierdził że szereg inwestycji drogowych w gminach i powiatach realizowanych było nie według ważności i potrzeb, a według zamożności. Z tego względu gminy, które nie posiadały wymaganego wkładu własnego nie mogły zrealizować niezbędnych inwestycji drogowych.

Prelegent omówił następnie słabe obszary realizacji inwestycji drogowych w ramach NPPDL. Stwierdził, że – według oceny samorządowców – projekty drogowe realizowane są na bardzo słabym poziomie. Dopiero płatny nadzór autorski umożliwiał wprowadzenie poprawek realizacyjnych i dokumentacja projektowa prezentowała już nienajgorszy poziom techniczny. Potwierdził ponadto, że istnieje bardzo małe prawdopodobieństwo uzyskania odszkodowania przed sądem za błędy projektowe (można tu powiedzieć o zmowie korporacyjnej).

Mariusz Poznański omówił następnie spostrzeżenia samorządowców, co do rozstrzygnięć przetargowych na budowę dróg z zastosowaniem jedynie kryterium najniższej ceny. Zwrócił też uwagę, na niską jakość robót wykonywanych przez podwykonawców podmiotu, który wygrał

postępowanie przetargowe. Kierownicy budów i inspektorzy nadzoru reprezentują niski poziom fachowości. Dzienniki budowy nie dokumentują przebiegu inwestycji, wbudowywane materiały nie posiadają odpowiednich atestów, nie wykonuje się też w zasadzie geologicznych badań gruntowych. Dochodzi do zerwania umów realizacyjnych, skomplikowanych rozliczeń i spraw sądowych.
W końcowej wypowiedzi prelegent – jako Wójt Gminy Czerwonak – stwierdził, że w kierowanej przez niego gminie na pewno jest wiele do zrobienia jeśli chodzi o infrastrukturę, w tym i drogi. W tej chwili gmina realizuje projekt związany z puszczą Zielonka. Jest on prowadzony przez pięć gmin i częściowo dofinansowywany z UE. Obecnie trwa wykonywania 300 km kanalizacji, tak więc rozcina się drogi, które często były utwardzone. Projekt zakończy się w 2014 r. i potrzebne będą olbrzymie nakłady na to, żeby te drogi doprowadzić do porządku.
W posumowaniu wypowiedzi Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich RP sformułował następujące wnioski. Po pierwsze – NPPDL jest mimo wszystkiego najlepszym prorozwojowym programem cieszącym się powszechną aprobatą w Polsce. Po drugie – dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa powinno wynosić przynajmniej 1 mld zł rocznie. Po trzecie – drogi gminne powinny być budowane według ważności sieci drogowej, a nie według zamożności gmin. Po czwarte – umożliwienie współfinansowania w perspektywie 2014–2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych ze środków PROW (podobnie jak w latach 2008–2014).

Tomasz Orłowski zaprezentował przygotowaną na panel analizę **Drogi powiatowe i gminne najsłabszym ogniwem sieci drogowej w Polsce: przyczyny, konsekwencje i wnioski**. Podziękował przede wszystkim za zaproszenie i wysoko ocenił raporty z kontroli NIK związane z szeroko rozumianą infrastrukturą transportową. PKD opracował własny **raport na temat realizacji programów budowy dróg krajowych od 2007 roku do chwili obecnej** (z wykorzystaniem spostrzeżeń zbieżnych z odczuciami środowisk skupionych wokół PKD zawartych w informacji o wynikach kontroli: Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, z maja 2013 r.) Raport ten został upowszechniony przez PKD w przeddzień panelu NIK na Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie.
Skupił się na problematyce funkcjonowania dróg powiatowych i bardziej generalnych kwestiach uznając, że po wystąpieniu Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP (Wójta Gminy czerwonak), nie ma nic do dodania w zakresie postawionej diagnozy co do stanu dróg gminnych.
Postawił tezę, że Minister Transportu z sześciu zakresów działań wymienionych w art. 17 ustawy o drogach publicznych sprawuje tak naprawdę nadzór nad działalnością GDDKiA (art. 17 ust. 1 pkt 6). W zakresie drogownictwa Minister Transportu nie określił kierunków rozwoju (globalnej) sieci drogowej (nie licząc wielu aktualizowanych ciągle programów budowy dróg krajowych) i nie wydał (kompleksowych) przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2). **W Polsce brakuje tym samym regulatora spraw dotyczących całej sieci drogowej. Brakuje po prostu urzędu, który ustalałby standardy budowy, utrzymania sieci drogowej**.

Niezbędne jest zaprezentowanie w tym miejscu danych statystycznych GUS o długości dróg publicznych w Polsce (według art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a i art. 7 ustawy o drogach publicznych). Na koniec 2011 r. łączna długość dróg wyniosła 412,3 tys. km , w tym 393,5 tys. km dróg zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (28,5 tys. km dróg wojewódzkich, 127,7 tys. km – powiatowych oraz 237,2 tys. km – dróg gminnych). Spośród dróg powiatowych nawierzchnie utwardzone posiada 91,1% ich stanu. Na drogach gminnych nawierzchnie takie posiada jedynie 49,2% ich długości. Ale czy te wielkości są faktycznie rzetelne?

Tomasz Orłowski przypomniał, że z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa – bez możliwości negocjowania warunków – powiatom przekazano jako drogi powiatowe, połączenia niechciane przez innych zarządców, niezależnie od funkcji jaką faktycznie pełniły w sieci drogowej i bez zapewnienia tym organom samorządowym warunków skutecznego pełnienia funkcji zarządcy. Gdyby w pełni respektowane były definicje ustawowe, to faktyczna sieć dróg powiatowych powinna wynosić 25–30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii. Znane są przypadki, że droga biegnąca przez wieś urywa się na skraju lasu i dalej wykazywana jest jako droga powiatowa. Jako przykład wskazana została sytuacja w powiecie poznańskim (na podstawie danych z 2010 r.). Łączna długość sieci dróg w tym powiecie wynosi 723,5 km. Tylko 329,4 km (46%) spełnia wymogi ustawowej definicji tej kategorii drogi. W Gminie Kórnik, na niemal 66 km dróg powiatowych tylko niespełna 17 (nieco ponad 25%) spełnia kryteria ustawowe. I jeszcze jeden przykład dotyczący Powiatu Sempolińskiego. Otóż w powiecie tym jedynie o 550 tys. zł zwiększono pulę wydatków na remonty dróg powiatowych, przy czym wskazano, że żywotność niektórych odcinków dróg dobiega właśnie końca (okres 20–25 lat).

Stwierdzić trzeba jednoznacznie, że – według ocen PKD – poziom dekapitalizacji sieci dróg powiatowych będzie się pogłębiał i zakończy się w niedalekiej przyszłości ich całkowitą degradacją. Co do zarządzania drogami powiatowymi to możemy wyróżnić przynajmniej trzy modele. Powoływanie oddzielnych zarządców dróg przez zarządy powiatów, powierzanie zarządzania – wydziałom w starostwie lub zlecanie zarządzania innym podmiotom zewnętrznym. Wskazano na postępujący proces likwidacji zarządów dróg powiatowych, motywowany w zasadzie oszczędnościami. I tak, np. w 2012 r. zlikwidowany został ZDP w Chełmie, a od 31 marca i 1 sierpnia br. odpowiednio takie zarządy w Oświęcimiu i Gostyniu.

W ocenie Polskiego Kongresu Drogowego istnieje pilna potrzeba ustalenia standardów dla wszystkich kategorii dróg. Należy ujednolicić na poziomie kraju parametry techniczne tych dróg (powiatowych) – wyższe niż dla dróg gminnych. (**Bolesław Balcerek „Problematyka rozwoju dróg samorządowych"**). Osiągnięciu poprawy obecnego stanu sprzyjałoby ustalenie podstawowych standardów (jakościowych i finansowych) utrzymania dróg publicznych – przypisanie środków na utrzymanie 1 km drogi każdej kategorii. (**Adam Czerwiński „11 lat dróg powiatowych"**) Jakość dróg nie jest „jednolita", ponieważ zależy od dokumentacji technicznej. Jakość projektów jest słaba. Brak dobrych i aktualnych wzorców specyfikacji technicznych. Brak też krajowego systemu przepisów technicznych, a istniejące rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r., w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie jest w dużej mierze nieaktualne, albo lakoniczne szczególnie w zakresie technologii nawierzchniowych (**dr inż. Krzysztof Błażejowski**).

Drogowe postulaty powiatów sprecyzowało XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich (w kwietniu 2012 r.), które uznało za niezbędne: kontynuowanie NPPDL, z dofinansowaniem nie niższym niż 50%; utrzymanie rezerwy subwencji ogólnej z przeznaczeniem na inwestycje drogowe; opracowanie w nowym okresie budżetowania UE programu operacyjnego dedykowanego poprawie dostępności terytorialnej kraju ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji na drogach lokalnych; umożliwienie samorządom terytorialnym korzystania ze środków z Krajowego Funduszu Drogowego oraz wpływów z akcyzy na paliwa płynne; utworzenie funduszu, na który składałyby się wpływy z podatku VAT od wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego – środki na modernizację infrastruktury dróg lokalnych; opracowanie i wdrożenie przepisów, które skutecznie chronić będą zarządców dróg lokalnych, nadmiernie eksploatowanych i niszczonych w okresie budowy dróg szybkiego ruchu i autostrad.

Polski Kongres Drogowy w zasadzie pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2008 r. NPPDL. Program ten przyjęty został entuzjastycznie, ale przede wszystkim ze względu na to, że stanowił po raz pierwszy od dłuższego czasu przyznanie, że państwo ma jednak zobowiązania w stosunku do całej sieci drogowej na swoim terytorium - nie tylko w odniesieniu do dróg krajowych. Według Krajowej Rady ZDP, NPPDL jest wyrazem woli Państwa w zakresie łagodzenia trudności na drogach samorządowych. Forum Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast uznało natomiast pierwszą edycje NPPDL na lata 2008–2011 jako jedną z najlepszych inicjatyw rządu RP. Gremia te pozytywnie oceniły preferowanie dofinasowania zadań z Programu, związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ale trzeba też powiedzieć czego w tym Programie zabrakło (oprócz większych pieniędzy). Przed przyznaniem dofinansowania ocenie powinien podlegać także poziom przygotowania inżynierskiego projektu remontu czy przebudowy (jakość wykonanych prac rozpoznawczych przed rozpoczęciem zadania); dotacje są niewykorzystaną szansą na wdrożenie nowych metod zarządzania drogami przez samorządy – można warunkować ich przydzielenie spełnieniem określonych wymagań co do poziomu zarządzania drogami w danej jednostce i w ten sposób wymusić wyższą jakość zarządzania (przykładowo, żądać informacji o wynikach obowiązkowych przeglądów stanu technicznego sieci drogowej, pomiarów SDR). Nie udało się oddzielić ocen od polityki. Wystąpiło niezadowolenie drogowców zamiejskich z powodu kryteriów preferujących dofinasowanie ulic (drogi o podwyższonych parametrach, oświetlone, z przyległymi chodnikami). Brak przewidywanych mechanizmów finansowych ogranicza tworzenie realnych, wieloletnich planów inwestycyjnych (szczególnie w drugiej edycji NPPDL).

W dalszej części po. dyrektora Biura PKD omówił problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego na tle aktualnych statystyk w tym zakresie. Stwierdził jednoznacznie, że dane statystyczne nie wskazują na cechy dróg i ich otoczenie jako ważnego czynnika wpływającego na bezpieczeństwo ruchu. W raportach policyjnych przyczyny wypadków drogowych, związane z drogą są ujęte w mało znaczącej kategorii „inne przyczyny wypadków drogowych".

W podsumowaniu swojej wypowiedzi mówca wskazał m. in., że drogi samorządowe, w tym szczególnie powiatowe i gminne wymagają wsparcia państwa. Państwo powinno czuć się gospodarzem całej sieci dróg, a rola gospodarza (regulatora) to przede wszystkim ustalanie i przestrzeganie standardów jakościowych. NPPDL, jako cenna inicjatywa państwa - powinien być kontynuowany ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia przebudowy systemu zarządzania drogami (wymuszanie wysokich standardów jakościowych).

Bogusław Kowalski przedstawił oceny spostrzeżenia na temat **Drogi samorządowe w systemie transportowym Polski**. Swoje wystąpienie skupił na funkcjonowaniu NPPDL. Przypomniał jednak realizowany w poprzedniej dekadzie przy udziale środków Banku Światowego, Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na drogach samorządowych.
Był to program, który polegał na tym, że Ministerstwo Transportu, właśnie ze środków Banku Światowego, przyznawało według określonej procedury zarządcom dróg samorządowych granty na likwidację miejsc niebezpiecznych w infrastrukturze drogowej. Dotyczyło to przebudowy miejsc szczególnie niebezpiecznych, które generowały wypadki śmiertelne lub liczne kolizje. Po zakończeniu *Programu* przeprowadzono audyty, które obejmowały porównanie stanu uśrednionego z 5 lat przed realizacją inwestycji i 5 lat po jej zakończeniu. Można powiedzieć, że metodologia ta była na tyle zobiektywizowana, że został tutaj wyeliminowany lub przynajmniej znacznie ograniczony tzw. czynnik przypadkowości. Bo przecież może się wydarzyć w jednym roku akurat mniej wypadków i to będzie lepsza statystyka, w drugim roku wydarzy się ich więcej.

Uśrednienie daje pewien w miarę zobiektywizowany obraz. I co z tego wynikało? We wszystkich kategoriach (od obwiedni samoczynnych przez zatoki przystankowe po budowę chodników i ścieżek rowerowych), wskaźnik zmniejszenia wypadkowości wyniósł znacznie powyżej 50%. A więc mamy tutaj taki dowód, że modernizacja infrastruktury ma bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NPPDL z punktu widzenia polityki państwa, która jest zapisana w takich dokumentach jak: Strategia Rozwoju Kraju, czy ostatnio uchwalona Strategia Rozwoju Transportu jest elementem zapewnienia zrównoważonego rozwoju całej sieci drogowej. Przez zarządców samorządowych został oczywiście przyjęty bardzo dobrze, bo w ogóle pojawiło się jakieś źródło pozyskiwania funduszy na poprawianie sieci dróg samorządowych.

Mimo to drogi gminne i powiatowe są „osierocone". Podał przykład bogatego województwa mazowieckiego. Jeden z powiatów podwarszawskich (a więc pewnie również bogatszy niż średnia ogólnopolska) ma w sieci około 130 km dróg powiatowych. Około 100 km wymaga natychmiastowej interwencji (modernizacji, przebudowy, wymiany nawierzchni). Środki własne powiatu pozwalają na dokonanie takiej modernizacji w wymiarze jednego kilometra rocznie. Jeżeli powiat otrzyma z NPPDL czy z innego programu pomocowego 50% naprawi dwa km tych dróg. **A więc przy 100 km, które trzeba zmodernizować natychmiast, zajmie to 50 lat.** To pokazuje skalę problemu.

Nie ma rozwiązania systemowego, które w skali całego państwa pozwali zmierzyć się z tą kwestią. **NPPDL jest faktycznie odbierany pozytywnie, ale jest jedynie protezą.** I w takich kategoriach trzeba go oceniać. On nie może zamydlać obrazu i odwodzić nas od świadomości potrzeby reformy systemowej.

W odniesieniu do Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych to trudno powiedzieć, co ma osiągnąć NPPDL. Jakie jest jego konkretny cel? Bo nie jest tym celem zmiana sytuacji na drogach samorządowych, ponieważ skala tego Programu absolutnie nie odpowiada potrzebom. Nie ma w Programie wbudowanych takich elementów, jak chociażby kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdził, że – zgadzając się z głosami, które tutaj padły – Program zasługuje na kontynuację, ale nie w tej postaci. Jeżeli chcemy, żeby NPPDL w sposób zasadniczy poprawiał sytuację dróg gminnych i powiatowych, to musimy go zupełnie przebudować i odejść od kilku jego elementów, które dzisiaj powodują, że jest to Program doraźny, tymczasowy.

Przede wszystkim kwestia umiejscowienia Programu w budżecie państwa. Co roku parlament uchwala, na wniosek rządu, budżet NPPDL i w zależności od tego, ile pieniędzy ma Minister Finansów, to tyle znajduje się w tym Programie. Powoduje to, że nie wiemy, ile środków będzie, nie ma możliwości zbudowania wieloletniej strategii naprawczej. Druga słabość z tego wynikająca to jest czas realizacji. Te dotacje budżetowe trzeba w bardzo krótkim czasie rozliczyć (w okresie roku). Uniemożliwia to wiązanie tego finasowania, na przykład ze środkami UE, które można rozliczać w dłuższej perspektywie. Słabością jest również jakości projektów. Wybiera się projekty, które można w tym czasie zrealizować. Najczęściej jest to prosta wymiana nawierzchni z jakąś podbudową. Natomiast rzadko się zdarza, aby występowały elementy poważnej modernizacji i przebudowy.

Prelegent stwierdził, że NPPDL wymaga zmian, które powinny pójść, albo w kierunku Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Wówczas 200, czy 500 mln zł to są kwoty, które spowodują zauważalną poprawę bezpieczeństwa ruchu. Można też dokonać zmiany systemowej, ale wtedy należy to zrobić na zupełnie innych zasadach.

Przypomniał, że zastępca dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu już wcześniej, poinformował że na drogach krajowych przeprowadzany jest audyt wykonywanych robót (obowiązek ustawowy). Zaproponował, żeby – w odniesieniu do dróg lokalnych – roboty finansowane np. z udziałem środków budżetowych z NPPDL, poddawane były audytowi w zakresie chociażby bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem autora tej prezentacji należy zaapelować do rządu o sprecyzowanie zasad dalszego funkcjonowania NPPDL.
Sam fakt, że Program – który ma rozwijać sieć drogową, za którą jest konstytucyjnie odpowiedzialny Minister Transportu – jest zawiadywany przez Ministra Administracji i Cyfryzacji, jest czymś nienaturalnym. To sugeruje pewnego rodzaju prymat (nazwijmy to) rozwoju regionalnego daje pewne preferencje i uznaniowość. Jeżeli to ma być element budowania spójnego systemu sieci dróg w skali kraju, to wszystko to powinno być w jednym ręku i w sposób kompatybilny ze sobą zsynchronizowane.
Na koniec odniósł się do najniższej ceny przy zamówieniach publicznych. PZP nie nakłada takiego obowiązku. To jest świadomy wybór organizujących postępowania. Utarł się zwyczaj, że tak jest najbezpieczniej, dla urzędnika. Należy zaapelować do poszczególnych szczebli samorządu, aby starały się jednak odpowiedzialne do tego podchodzić. Powinien powstać taki dokument, który można nazwać katalogiem dobrych praktyk – organizowania zamówień publicznych w projektach infrastrukturalnych, który byłby sygnowany, na przykład (to jest propozycja) wspólnie przez Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Transportu i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Stwierdził, że pewna presja opinii publicznej, również ekspertów, analityków, samorządowców, a także Najwyższej Izby Kontroli powinny przekonać inwestorów, że poza ceną również doświadczenie i referencje potencjalnego wykonawcy powinny decydować o wyborze.

W wyniku analizy wypowiedzi uczestników Panelu sformułowane zostały następujące wnioski problemowe związane z tematyką kontroli P/13/169, a mianowicie:

1. *Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozwiązanie problemu finansowania i utrzymania odcinków dróg krajowych zastępowanych nowo wybudowanymi odcinkami dróg, które z chwilą oddania ich do użytkowania zostają pozbawione dotychczasowej kategorii i zaliczane są do kategorii dróg gminnych (art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych)*
2. *Zahamowanie procesu „wypychania" ciężkiego transportu samochodowego z płatnych dróg ekspresowych i autostrad na drogi lokalne, lub zapewnienie stosownej cesji środków finansowych z dróg krajowych na samorządowe (przy wzmocnieniu instytucjonalnym).*
3. *Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu zapewnienie właściwego stanu technicznego sieci dróg lokalnych oraz stałego finansowania w tym zakresie.*
4. *Zapewnienie stabilizacji branży budowlanej (w szczególności drogowej) m.in. poprzez opracowanie wieloletnich planów rozwoju sieci drogowej (w szczególności dla dróg powiatowych i gminnych) i zagwarantowanie ich finansowania.*
5. *Uruchomienie mechanizmów mających na celu poprawę poziomu projektowania oraz wykonawstwa i nadzoru inwestorskiego inwestycji na drogach powiatowych i gminnych.*
6. *Wprowadzenie działań mających na celu zahamowanie dekapitalizacji i degradacji dróg powiatowych.*
7. *Podjęcie działań w celu uporządkowania stanu dróg powiatowych, co do ich długości zgodnie z definicjami ustawowymi (sieć dróg powiatowych stanowi 25-30% długości obecnie wykazywanych dróg tej kategorii).*
8. *Zwiększenie kontroli nad efektywnością wydatkowania środków na drogi samorządowe (analiza kosztów zewnętrznych transportu w tym m.in. kosztów: wypadków drogowych w części niepokrytej przez ubezpieczenia, kongestii, hałasu, wibracji i zajętości terenu, a także – wstępujących i zstępujących efektów strumieniowych z uwzględnieniem suburbanizacji).*

9. *Dokonywanie oceny efektywności inwestycji realizowanych na sieci dróg lokalnych.*
10. *Przeprowadzanie audytu wykonanych robót na drogach samorządowych, przynajmniej tych zrealizowanych z udziałem środków NPPDL .*
11. *Wzmożenie nadzoru i kontroli nad oznakowaniem dróg gminnych zgodnie z zatwierdzonymi dokumentacjami organizacji ruchu przez odpowiednich starostów.*
12. *Wprowadzenie zarządzania brd w powiatach grodzkich i ziemskich otaczających duże aglomeracje z wykorzystaniem przynajmniej ustaleń: audytu bezpieczeństwa (przed, w trakcie i po zakończeniu robót), monitorowanie stanu bezpieczeństwa, tzw. programów „krzyżowych" (połączeń z drogami krajowymi i wojewódzkimi).*
13. *Bezwzględne usuwanie tymczasowego oznakowania robót drogowych po ich zakończeniu lub przerwaniu na drogach powiatowych i gminnych.*
14. *Umiejscowienie finansowania NPPDL w rocznym budżecie państwa w celu zapewnienia realizacji prac na drogach lokalnych na stałym poziomie.*
15. *Zapewnienie dofinansowania NPPDL z budżetu państwa na poziomie przynajmniej 1 mld rocznie.*
16. *Kontynuowanie NPPDL oraz rozważenie innych programów finansowania dróg powiatowych wskazanych przez XV Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich w kwietniu 2012 r.*
17. *Umożliwienie współfinansowania ze środków UE w perspektywie 2014–2020 modernizacji i budowy dróg lokalnych w ramach PROW.*
18. *Akceptowanie zadań na drogach powiatowych i gminnych dofinansowanych z NPPDL na poziomie województw samorządowych w celu zachowania ciągłości sieci poszczególnych kategorii dróg.*

Ponadto sprecyzowano wnioski dotyczące szeroko rozumianej problematyki drogownictwa, transportu i komunikacji:

1. *Zobowiązanie Ministra Infrastruktury i Rozwoju do zrealizowania postanowień art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych dotyczących odpowiednio określenia rozwoju (globalnej) sieci drogowej oraz wydania (kompleksowych) przepisów techniczno – budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich (w Polsce brak jest urzędu, który ustalałby standardy budowy i utrzymania sieci drogowej).*
2. *Rozważenie możliwości utworzenia niezależnego instytucjonalnego systemu nadzoru budownictwa drogowego.*
3. *Wprowadzanie tzw. strefy „Tempo 30" w aglomeracjach miejskich, gdzie ruch pojazdów i pieszych jest najbardziej intensywny – w celu zdecydowanej poprawy brd.*
4. *Stałe monitorowanie „usprawnień" dokonywanych w pasie drogowym (np. wycinka drzew na łukach poziomych) dla osiągnięcia zakładanej poprawy brd.*
5. *Podejmowanie dalszych działań represyjnych wobec pieszych w ruchu drogowym dla osiągniecia zdecydowanego ograniczenia wypadków ciężkich z ich udziałem.*
6. *Wprowadzenie tzw. „śluz rowerowych" przy skrzyżowaniach w miastach (rower może bezpiecznie stanąć na światłach, przed samochodami).*
7. *Podejmowanie działań w celu bezpiecznego współużytkowania ulic i dróg przez rowerzystów i kierowców pojazdów.*
8. *Ustawiczne poprawienie jakości projektowania zadań inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji projektowych.*
9. *Zdecydowane egzekwowanie opracowania projektów drogowych na należytym poziomie technicznym z jednoczesnym zaprzestaniem praktyki wprowadzenia szerokich korekt realizacyjnych w ramach płatnego nadzoru autorskiego.*
10. *Realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych według pełnych warunków kontraktowych FIDIC (Międzynarodowa Federacja Inżynierów Konsultantów).*

11. *Zapewnienie należytego poziomu wykonawstwa robót drogowych poprzez wzmożenie nadzoru inwestorskiego oraz ograniczenie – w postępowaniach przetargowych – stosowania jedynie kryterium najniższej ceny.*

Odnotowano ponadto dwa stwierdzenia dotyczące brd:

1. *Obarczanie wyłącznie kierowców winą za wypadki drogowe powoduje, że zwraca się mniejszą uwagę na rzeczywisty wpływ geometrii drogi i stanu nawierzchni jako pośredniej przyczyny wielu z tych wypadków.*

2. *Oznakowanie pionowe i poziome dróg powinno być jedynie uzupełnieniem, które ma umożliwić właściwą interpretację elementów geometrycznych trasy drogowej, a nie środkiem do poprawy błędów w projektowaniu geometrii dróg.*

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Spraw Wewnętrznych
17. Minister Administracji i Cyfryzacji
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
20. Wojewodowie
21. Zarządy Województw
22. Komendanci Wojewódzcy Policji
23. Uczestnicy Panelu ekspertów

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

P/13/169

Warszawa, 10 marca 2014 r.

Pani
Elżbieta Bieńkowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Szanowna Pani Premier

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych".

Wyniki kontroli dały podstawę do sformułowania pozytywnej oceny dotychczasowych efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości, które NIK ocenia negatywnie.

Rażące zaniedbania zarządców dróg w zakresie prawidłowego oznakowania dróg oraz sporządzania projektów stałych organizacji ruchu, w powiązaniu ze złym stanem technicznym dróg lokalnych, powodowały w dalszym ciągu wysoki poziom zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zarządcy dróg nie posiadali w szczególności planów rozwoju sieci drogowej, aktualnej ewidencji dróg oraz niedokumentowali właściwie dokonywanych przeglądów ich stanu technicznego, co pogłębiało dekapitalizację całej infrastruktury drogowej.

Nierzetelna była skuteczność nadzoru inwestorskiego w toku realizacji i na etapie odbiorów końcowych robót drogowych. Stwierdzone podczas kontroli NIK zaniedbania w tym zakresie mogą być przyczyną wystąpienia w przyszłości uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych.

Działając na podstawie art. 64 ust 2 ustawy o NIK[1] przekazuję Pani Premier Informację o wynikach przedmiotowej kontroli z prośbą o ewentualne przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Łączę wyrazy poważania

Załącznik: Informacja o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych".

[1] Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.

MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Sz. Pan
A. Aleksandrowicz
26.03.2014

Warszawa, 24 marca 2014 r.

DK-II-0911-9/MB/2014

Pan
Wojciech Kutyła
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem Pana Prezesa LPO-4101-05-00/2013 P/13/169 z dnia 10 marca br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych"*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Wniosek Najwyższej Izby Kontroli o wprowadzenie – na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.) – zmiany w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzania i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, nie znajduje uzasadnienia.

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

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

Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do ww. 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 zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli wskazujące, że większość zarządców dróg powiatowych i gminnych w ogóle nie prowadzi książek drogi, a jeśli je prowadzi to nie odnotowuje w nich projektów organizacji ruchu – przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli...* pkt 2.3 (3) – nie stwarzają konieczności zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.

w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), wydawanego na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 *ustawy Prawo o ruchu drogowym*. Wyeliminowanie zidentyfikowanych przez NIK niedomagań związanych z prowadzeniem książki drogi będzie skutkowało tym, że każdy zarządca drogi właściwie prowadzący książkę drogi będzie posiadał zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi objętego tą książką.

z poważaniem

MINISTER

z up.

Zbigniew Kłopacki
Podsekretarz Stanu

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LPO-431-027/2013
P/13/169

Warszawa, 3 kwietnia 2014 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. (pismo znak DK-II-0911-9/MB/2014) do informacji o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych.

W związku ze stanowiskiem Pana Ministra do ww. informacji, uprzejmie wyjaśniam, że Najwyższa Izba Kontroli nie podziela poglądu, iż wniosek *de lege ferenda* dotyczący nowelizacji 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 2003 r. Nr 177, poz. 1729), co do jednoznacznego sformułowania wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, nie znajduje uzasadnienia.

Obowiązek sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących określony został w § 4 ust 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2013 r. W ocenie NIK, przepis ten nie przesądza jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, **na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu** istnieje obowiązek posiadania zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu (stąd wręcz, przy zastosowaniu wykładni gramatycznej można dojść do wniosku, że obowiązek taki nie występuje)[1].

Wskazana w stanowisku Pana Ministra argumentacja, co do braku uzasadnienia nowelizacji ww. przepisu, ze względu na stosowne zapisy w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do 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), nie zasługuje na uwzględnienie.

Zawarte w przywołanym załączniku stwierdzenie, że informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce drogi (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, a zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji, jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Zwrócić

[1] Z ustaleń kontroli wynika, że organy zarządzające ruchem w taki właśnie sposób interpretują dyspozycję omawianego przepisu.

należy uwagę na to, że przypis pod przywołaną tabelą 10 stanowi, iż wypełnienie m. in. wskazanych kolumn 6, 7 i 8 nie jest obligatoryjne, co prowadzi do dalszych wątpliwości.

W ocenie NIK, wbrew stanowisku Pana Ministra, nie można wywieść z powyższego, że przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi.

W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek o wprowadzenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem zmiany polegającej na jednoznacznym sformułowaniu wymogu opracowania, zatwierdzenia i stosowania projektów stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych.

Wniosek ten jest uzasadniony ustaleniami kontroli NIK wskazującymi na to, że w przedstawionych okolicznościach, organy zarządzające ruchem drogowym nie opracowują projektów takich organizacji ruchu na drogach istniejących, na których nie były wprowadzone zmiany organizacji ruchu. Z ustaleń kontroli wynika ponadto (na co wskazywali zarządcy dróg), że jest to spowodowane właśnie brakiem jednoznacznych dyspozycji w tym zakresie, które zawarte by były we właściwym akcie prawnym (rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r.).

Oznakowanie dróg nie posiadających zatwierdzonych organizacji ruchu jest w znacznym stopniu zdezaktualizowane i niedostosowane do aktualnego natężenia ruchu. Ogranicza to w znaczący sposób bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym jego spójność i logiczność na całej sieci drogowej.

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

P/13/169

Warszawa, 10 marca 2014 r.

Pan
Rafał Trzaskowski
Minister
Administracji i Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych".

Wyniki kontroli dały podstawę do sformułowania pozytywnej oceny dotychczasowych efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych (NPPDL).

Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że efekty realizacji NPPDL przyczyniły się znacząco do poprawy zarówno stanu technicznego dróg lokalnych, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wskazuje to na celowość i skuteczność działań prowadzonych w ramach Programu oraz uzasadnia potrzebę jego kontynuacji. W kontekście tym krytycznie należy odnieść się do spadku dofinansowania NPPDL z budżetu państwa do kwoty 250 mln zł w 2014 r[1], zamiast 1 mld zł, przyjętego w założeniach programowych.

Jednocześnie w kontrolowanej działalności zidentyfikowane zostały nieprawidłowości, które NIK ocenia negatywnie.

Nierzetelna była skuteczność nadzoru inwestorskiego w toku realizacji i na etapie odbiorów końcowych robót drogowych finansowanych ze środków NPPDL. Stwierdzone podczas kontroli NIK zaniedbania w tym zakresie mogą być przyczyną wystąpienia w przyszłości uszkodzeń całej konstrukcji odcinków dróg i spowodować konieczność wykonywania rozległych robót naprawczych.

Działając na podstawie art. 64 ust 2 ustawy o NIK[2] przekazuję Panu Ministrowi Informację o wynikach przedmiotowej kontroli z prośbą o ewentualne przedstawienie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Z wyrazami szacunku

Załącznik: Informacja o wynikach kontroli organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych".

---

[1] W latach 2012-2013 na dofinansowanie NPPDL z budżetu państwa przeznaczono jedynie odpowiednio: 200 i 500 mln zł.

[2] Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.

5.5. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „ORGANIZACJA RUCHU NA DROGACH GMINNYCH, POWIATOWYCH I WOJEWÓDZKICH”

KPB-401-002/2013
Nr ewid. 117/2014/KPB

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA RUCHU NA DROGACH GMINNYCH, POWIATOWYCH I WOJEWÓDZKICH

MISJĄ

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

WIZJĄ

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 20.08 2014

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
   2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
   2.2 Synteza wyników kontroli 8
   2.3 Uwagi końcowe i wnioski 10

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 14
   3.1 Charakterystyka stanu prawnego 14
      3.1.1 Organy zarządzające ruchem 14
      3.1.2 Zarządzanie drogami 14
      3.1.3 Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach 16
      3.1.4 Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych 17
   3.2 Istotne ustalenia kontroli 19
      3.2.1 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem 19
      3.2.2 Opracowywanie projektów organizacji ruchu 21
      3.2.3 Weryfikacja projektów organizacji ruchu 23
      3.2.4 Kontrole przeprowadzane przez organy zarządzające ruchem 24
      3.2.5 Prawidłowość oznakowania dróg 26
      3.2.6 Inne ustalenia kontroli 28

4. ZAŁĄCZNIKI 35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków dla 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 (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)
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 (Dz. U. Nr 177, poz. 1729)
rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych	Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.)
ustawa o drogach publicznych	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r.,poz. 260 ze zm.)
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa PoRD	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U.z 2012 r. , poz. 1137 ze zm.)
droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona doprowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych)
droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymiw przepisach
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267)
oznakowanie dróg	znaki drogowe, sygnalizacje oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego
reklama	nośnik informacji wizualnej w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę (art. 4 pkt 23 ustawy o drogach publicznych)

WPROWADZENIE

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

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

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

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

[1] Wojciech Kotowski „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz", Wydawnictwo ABC, 2011 r.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel główny kontroli

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

Podstawa prawna, kryteria

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

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

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

Zakres przedmiotowy kontroli

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

Zakres podmiotowy kontroli

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

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

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

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

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

Do szczegółowego badania wojewodowie wybrali z sieci poszczególnych kategorii dróg:

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

Okres objęty kontrolą

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

[2] Czynności kontrolne zostały zakończone we wrześniu 2013 r., natomiast ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało przekazane przez wojewodów 20 grudnia 2013 r.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

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

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

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

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

2.2 Synteza wyników kontroli

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

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

[szerzej na str. 21-23 Informacji]

[3] Ocena ta sformułowana została na podstawie materiałów z kontroli sporządzonych przez wojewodów, a także ocen wynikających z tych dokumentów.

[4] Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą oraz ich ocen przedstawiono w załącznikach nr 4.1 i 4.2.

[5] Główne wnioski wynikające z kontroli przedstawiono w rozdziale 2.3.

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

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

[szerzej na str. 23-24 Informacji]

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

[szerzej na str. 26-28 Informacji]

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

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

[szerzej na str. 28-34 Informacji]

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

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

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

[szerzej na str. 24-25 Informacji]

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

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

[szerzej na str. 19-21 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

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

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

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

[6] Dz. U. Nr 66, poz. 748.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zdjęcie nr 1
Oznakowanie drogi poddanej oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie

Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

8 Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

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

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1. Organy zarządzające ruchem

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

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

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

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

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

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

3.1.2. Zarządzanie drogami

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

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

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

[12] Do 18 listopada 2011 r. – Minister Infrastruktury, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, od 27 listopada 2013 r. – Minister Infrastruktury i Rozwoju.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3. Szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach

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

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

– rozpatrywanie projektów organizacji ruchu[13] oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu;
– opracowanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
– zatwierdzanie organizacji ruchu[14] na podstawie złożonych projektów;
– przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji.

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

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

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

[13] Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem „projektem organizacji ruchu" jest dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem.

[14] Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem przez „organizację ruchu" należy rozumieć mające wpływ na ruch drogowy:
– geometrię drogi i zakres dostępu do drogi;
– sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu;
– zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

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

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

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

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

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

3.1.4. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych

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

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

Dla zapewnienia widoczności znaku z odległości pozwalającej kierującemu pojazdem jego spostrzeżenie, odczytanie i prawidłową reakcję, do wykonania lic znaków należy stosować materiały odblaskowe. 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, latarń, słupów trakcyjnych i masztów sygnalizatorów oraz ścian budynków i elementów konstrukcyjnych obiektów inżynierskichNastępny znak pionowy powinien być umieszczany za poprzedzającym w odległości co najmniej: 50 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 90 km/h, 20 m na drogach o dopuszczalnej prędkości powyżej 60 km /h i 10 m na pozostałych drogach. Jeżeli ze względów lokalnych istnieje konieczność zastosowania dwóch lub trzech znaków, można je umieszczać na jednym słupku lub wysięgniku w układzie pionowym lub poziomym.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem

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

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

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

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

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

[16] Marszałkowie Województw: Małopolskiego, Wielkopolskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Lubelskiego oraz Starostowie: Inowrocławski, Krakowski, Poznański i Olsztyński.

[17] Szerzej: M. Jaśkowska „Komentarz do art. 268a Kpa – wersja elektroniczna LEX/el. 2013".

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

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

Zdjęcie nr 2
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy

Źródło: Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

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

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

[19] Numer KKT-41000/02; numer ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

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

3.2.2. Opracowywanie projektów organizacji ruchu

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

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

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

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

Zdjęcie nr 3
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku

Źródło: Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

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

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

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

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

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

3.2.3. Weryfikacja projektów organizacji ruchu

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.4. Kontrole przeprowadzane przez organy zarządzające ruchem

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

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

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

Zakres przeprowadzanych kontroli w wybranych jednostkach przedstawiają poniższe przykłady:

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

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

3.2.5. Prawidłowość oznakowania dróg

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

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

Zdjęcie nr 4
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu

Źródło: Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu

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

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

Zdjęcie nr 5
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu

Źródło: Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu

Przykładowe nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły:

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

Zdjęcie nr 6
Oznakowanie drogi poddanej oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie

Źródło: Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie

3.2.6. Inne ustalenia kontroli

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

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

[20] Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

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

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

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

Zdjęcie nr 7
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku

Źródło: Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku

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

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

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

Zdjęcie nr 7
Oznakowanie dróg poddanych oględzinom w toku kontroli przeprowadzonej przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie

Źródło: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli wykazały w czterech przypadkach[23] umieszczanie reklam w sposób utrudniający widoczność znaków[24].

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

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

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

Przykładowe ustalenia w powyższym zakresie zaprezentowane zostały poniżej:

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

[23] Dotyczy dróg na terenie Starostwa Wrocławskiego (3 przypadki) oraz Starostwa Mińskiego (1 przypadek).

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

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

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

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

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

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

25 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Inowrocławiu.

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

27 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatu Krakowskiego.

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

29 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Powiatowej Służbie Drogowej w Olsztynie.

30 Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Powiatowych w Poznaniu.

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

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

Realizację przez Marszałka Województwa Mazowieckiego zadań w zakresu zarządzania ruchem w zakresie:
– dysponowania zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu dla odcinków dróg poddanych kontroli, przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – oceniono pozytywnie,
– przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu o charakterze stałym – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami
Ponadto, mając na uwadze wyniki przeprowadzonych oględzin, oznakowanie wybranych odcinków dróg w zakresie:
– zgodności z warunkami technicznymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem, pomimo sporadycznych nieprawidłowości – oceniono pozytywnie,
– czytelności i widoczności oraz zgodności z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.

[31] Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Lublinie.
[32] Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Krakowie.
[33] Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.
[34] Realizacja zadań z zakresu zarządzania ruchem powierzona została Wielkopolskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Poznaniu.

4.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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

MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 07 kwietnia 2014 r.

DK-II-0911-14/MB/2014

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

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

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

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

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

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

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

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

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

Z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU
Zbigniew Rynasiewicz
SEKRETARZ STANU

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB-401-002/2013

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

Opinia

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

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

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

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

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

[1] Dz. U. Nr 177, poz. 1729
[2] Dz. U. Nr 67, poz. 582
[3] Książka drogi; Objaśnienia do Działu VIII – Szczegółowe dane techniczne odcinka drogi
[4] Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

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

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

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

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

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

[5] Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
[6] Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

5.6. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „ORGANIZACJA I NADZÓR NAD RUCHEM DROGOWYM”

KIN-4101-03/2013
Nr ewid. 19/2014/P/13/078/KIN

Informacja o wynikach kontroli

ORGANIZACJA I NADZÓR NAD RUCHEM DROGOWYM

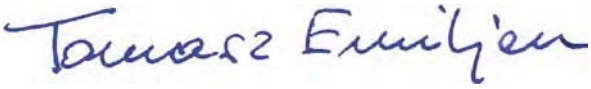
MISJĄ

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

WIZJĄ

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

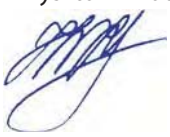
Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:
Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 12.05.14 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE 10

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 13
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie 13
2.2. Uwagi i wnioski 18

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI 22
3.1. Sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym 22
3.1.1. Realizacja zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych 22
3.1.2. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych oraz drogach wewnętrznych 24
3.2. Przygotowanie administracji drogowej i organów zarządzających ruchem drogowym do wykonywania zadań związanych z organizacją ruchu 27
3.2.1. Przekazywanie zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg 27
3.2.2. Uregulowania wewnętrzne 29
3.2.3. Kwalifikacje pracowników wykonujących zadania organów zarządzających ruchem 30
3.3. Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg oraz ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu 32
3.3.1. Prowadzenie ewidencji dróg 32
3.3.2. Ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu 35
3.4. Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie oznakowania dróg 36
3.4.1. Zatwierdzanie organizacji ruchu 36
3.4.2. Kontrola wykonywania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu 39
3.4.3. Kontrola prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego 41
3.5. Wprowadzanie przez zarządców dróg zatwierdzonej organizacji ruchu 43
3.5.1. Prawidłowość stosowania znaków drogowych 43
3.5.2. Dostosowanie oznakowania dróg do stanu wymaganego przepisami 44
3.5.3. Realizacja zadań w zakresie wykonywania objazdów dróg, sytuowania reklam w pasie drogowym oraz utrzymania zieleni przydrożnej 46
3.5.4. Wykonywanie na postawie prawa budowlanego okresowych kontroli dróg – rocznych i pięcioletnich 48

Spis treści

3.6. Wykonywanie zadań dotyczących bezpieczeństwa i efektywności ruchu na drogach 52
3.6.1. Analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu 52
3.6.2. Wykonywanie robót w pasie drogowym 54
3.6.3. Przeprowadzanie badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu 57
3.6.4. Zatwierdzona organizacja ruchu na drogach 58
3.6.5. Pomiary ruchu 61
3.7. Kontrola wewnętrzna i zarządcza działań związanych z organizacją ruchu drogowego 61
3.8. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK 62

4. INFORMACJE DODATKOWE 64
4.1. Przygotowanie kontroli 64
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 64

5. ZAŁĄCZNIKI 68
5.1. Analiza stanu prawnego 68
5.2. Podstawy prawne przekazywania przez zarządców dróg i organy zarządzające ruchem ich kompetencji ustawowych i udzielania upoważnień do realizacji zadań w tym zakresie 82
5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 84
5.4. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne 86
5.5. Źródła danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji 91
5.6. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole 92
5.7. Zasadnicze ustalenia kontroli oraz oceny skontrolowanej działalności, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych 93
5.8. Charakterystyczne przykłady nieprawidłowości ustalone podczas oględzin dróg 99
5.9. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność 104
5.10. Bibliografia 106
5.11. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli 107

Zdjęcie na okładce: Krzysztof Andrzejewski/NIK

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Budowa drogi wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę;

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 publicznych), wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym);

Droga publiczna droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach;

Inżynieria ruchu drogowego dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem);

Jezdnia część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów;

Kilometraż (pikietaż) odległość danego miejsca na drodze od początku tej drogi;

Kolizja zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne;

Organizacja ruchu mająca wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów;

Oznakowanie dróg znaki drogowe, sygnalizacje oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego;

Pas drogowy wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;

Pas ruchu każdy z podłużnych pasów jezdni wystarczający do ruchu jednego rzędu pojazdów wielośladowych, oznaczony lub nieoznaczony znakami drogowymi;

Projekt organizacji ruchu dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem;

Przebudowa drogi wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego;

Reklama nośnik informacji wizualnej w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę;

Remont drogi wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;

SEWiK System Ewidencji Wypadków i Kolizji – w systemie rejestrowane są wszystkie zdarzenia drogowe zaistniałe na drodze publicznej lub w strefie zamieszkania zgłoszone Policji, które pociągnęły za sobą ofiary w ludziach (wypadki drogowe) bądź wyłącznie straty materialne (kolizje drogowe). Dane do systemu wprowadzane są na podstawie karty zdarzenia drogowego;

System referencyjny tworzący sieć drogową zbiór pomierzonych pod względem długości odcinków drogowych (odcinków referencyjnych), których początki i końce stanowią punkty referencyjne;

Szczególnie zagrożeni uczestnicy ruchu drogowego niezmotoryzowani uczestnicy ruchu drogowego, w szczególności piesi i rowerzyści, a także motocykliści oraz osoby niepełnosprawne lub osoby o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej;

Uczestnik ruchu drogowego pieszy, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze;

Ulica droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe;

Urządzenia bezpieczeństwa ruchu urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych;

Utrzymanie drogi wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej;

Węzeł krzyżowanie się lub połączenie dróg na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy;

Wójt również burmistrz i prezydent miasta (art. 11 a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym);

Wypadek drogowy zdarzenie drogowe, którego skutkiem było zranienie bądź śmierć człowieka, w tym także sprawcy wypadku, bez względu na sposób zakończenia spraw;

Zarząd drogi jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca;

Zarządca drogi organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg;

Zarządzanie ruchem ogół podejmowanych czynności organizacyjno-technicznych, takich jak: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji, nadzór nad zgodnością tej organizacji z zatwierdzonym projektem oraz nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, a także nadzór nad zarządzaniem ruchem, organami zarządzającymi ruchem (zarządcami ruchu) są: Generalny Dyrektor DKiA, marszałkowie województw, starostowie oraz prezydenci miast (na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, w wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych);

Zieleń przydrożna roślinność umieszczona w pasie drogowym, mająca na celu np. ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem, ochronę drogi przed zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

Stosowane w Informacji skróty

rozporządzenie o 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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

rozporządzenie o warunkach technicznych dla 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 (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).

rozporządzenie o zarządzaniu ruchem Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

rozporządzenie o znakach	Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach	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).
ustawa o drogach	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
ustawa Pord	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
ustawa Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)

DSDiK	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei (zarząd dróg wojewódzkich).
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.
MTBiGM	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
MZD	Miejski Zarząd Dróg (stosowany w odniesieniu do zarządów w Ostrowie Wlkp. oraz w Rzeszowie)
MZDW	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich.
MZUiM	Miejski Zarząd Ulic i Mostów (stosowany w odniesieniu do zarządu w Katowicach oraz w Tarnowskich Górach).
PZD	Powiatowy Zarząd Dróg (stosowany w odniesieniu do zarządu w Ostrowie Wielkopolskim).
PZDW	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich.
UW	urząd wojewódzki.

WZDW Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich.

ZDiT Zarząd Dróg i Transportu (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich w Łodzi).

ZDiUM Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich we Wrocławiu).

ZDKiUM Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta (stosowany w odniesieniu do zarządu dróg miejskich w Wałbrzychu).

ZDM Zarząd Dróg Miejskich (stosowany w odniesieniu do zarządów w Poznaniu i Warszawie).

ZDP Zarząd Dróg Powiatowych (stosowany w odniesieniu do zarządów w Stalowej Woli, Tarnowskich Górach i w Tomaszowie Mazowieckim).

ZDW Zarząd Dróg Wojewódzkich (stosowany w odniesienie do zarządów w Katowicach i Łodzi).

1 WPROWADZENIE

Dane identyfikacyjne kontroli

Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym (P/13/078).

Ogólne tło badanej problematyki

Organizacja ruchu drogowego jest jednym z podstawowych elementów kształtujących bezpieczeństwo na drogach publicznych. Zadania w omawianym zakresie wykonują zarządcy dróg oraz organy zarządzające ruchem drogowym. Zarządcy dróg[1] realizują organizację ruchu poprzez wykonywanie zadań technicznych polegających na umieszczaniu i utrzymywaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działania te przeprowadzane są na podstawie projektów organizacji ruchu zatwierdzanych przez organ zarządzający ruchem. Projekt organizacji ruchu stanowi podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg i powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony dla każdej drogi publicznej. Nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym sprawuje Minister Infrastruktury i Rozwoju (dla dróg krajowych) oraz wojewodowie (dla dróg samorządowych).

Istotnym mankamentem polskich dróg jest ich złe oznakowanie[2]. Usytuowano na nich zbyt dużą liczbę znaków drogowych, które nierzadko wzajemnie się wykluczają. Ponadto znaki nie są aktualizowane, często źle ustawione, nieczytelne, giną w natłoku reklam i innej nieskoordynowanej informacji. Istotną rolę w celu przeciwdziałania tym niekorzystnym zjawiskom powinny spełniać działania podejmowane przez właściwe organy zarządzające ruchem, głównie w dużych miastach przez tzw. inżynierów ruchu.

Zła organizacja ruchu w przypadku wykonywania remontów i modernizacji dróg, źle wyznaczone objazdy i złe oznakowanie robót drogowych, pogłębiają negatywne skutki korzystania z dróg, jakim są przede wszystkim utrudnienia w postaci narastających korków drogowych. W rankingu na najbardziej zatłoczone miasto w Europie, po Brukseli, czołowe miejsca zajmują Warszawa, Wrocław, Poznań i Kraków. W wyniku badań przeprowadzonych w siedmiu największych miastach w Polsce, eksperci oszacowali, że pracujący w tych miastach tracili w korkach ok. 16 mln zł dziennie, a szacunkowe straty dla gospodarki zamknęły się kwotą prawie 3,7 mld zł[3].

Organizacja ruchu drogowego ma ścisły związek z bezpieczeństwem użytkowników ruchu drogowego. Spośród krajów Unii Europejskiej, w Polsce w wypadkach drogowych ginie najwięcej osób. W 2013 r. wskaźnik śmiertelności w Polsce (liczba ofiar w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców) wyniósł 87 i przewyższał średnią europejską o ok. 60%[4].

Stosowanie organizacji ruchu w stopniu umożliwiającym bezpieczne korzystanie z dróg, jest przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej. Świadczy o tym treść skarg i sugestii, które napływały do Najwyższej izby Kontroli, zwłaszcza w okresie po poważnych w skutkach wypadkach drogowych. Stanowiły one istotną przesłankę w podjęciu przez NIK decyzji w sprawie przeprowadzenia niniejszej kontroli.

---

1 Bądź utworzone w celu wykonywania zadań zarządcy – zarządy dróg.

2 Źródło: „Złe oznakowanie dróg jest przyczyną co szóstego wypadku", Jerzy Gruszczyński, miesięcznik Forum Samorządowe. Jerzy Gruszczyński – specjalista ds. komunikacji wizualnej, wykładowca Kursu Audytu BRD prowadzonego przez Katedrę Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu na Politechnice Krakowskiej.

3 Por. Raport o korkach w 7 największych miastach Polski, Deloitte, marzec 2012 r.

4 Wg danych TISPOL (European Traffic Police Network) – międzynarodowego stowarzyszenia zrzeszającego policje ruchu drogowego z ponad 20 krajów Europy. Polska Policja w strukturach TISPOL jest od 2006 r. (www/.tispol.org).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działalności w latach 2011–2013 (I półrocze) organów zarządzających i nadzorujących ruch drogowy oraz zarządców dróg publicznych, pod względem prawidłowości wykonywania obowiązków określonych przepisami prawa, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na poprawę organizacji ruchu i bezpieczeństwa na drogach.

W szczególności ocenie poddano działalność wymienionych podmiotów, w takim zakresie jak:

1) przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań związanych z wykonywaną funkcją, tj. zarządu drogi, organu zarządzającego ruchem lub nadzorującego zarządzanie.
2) realizacja zadań przez zarządców (zarządy) dróg, wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu, w tym:
   – prawidłowość stosowania i utrzymywania w należytym stanie technicznym znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, pod względem ich wpływu na płynność ruchu i bezpieczeństwo uczestników tego ruchu.
3) wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem w zakresie:
   – rozpatrywania projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu,
   – zatwierdzania organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów oraz przekazywanie tych dokumentów do realizacji,
   – opracowywania (lub zlecania do opracowania) projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu,
   – prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu,
4) realizacja obowiązków przez organy nadzorujące zarządzanie ruchem, tj.:
   – dokonywanie oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
   – rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, z uwzględnieniem interesu ogólnospołecznego oraz konieczności zapewnienia ruchu tranzytowego.
5) koordynowanie robót (w tym niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi) wykonywanych w pasie drogowym.

Organizacja kontroli

Kontrola – planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy własnej NIK, została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[5] (w MTBiGM, GDDKiA oraz urzędach wojewódzkich). W pozostałych jednostkach (tj. w urzędach marszałkowskich, urzędach miast, starostwach powiatowych oraz zarządach dróg) z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, na podstawie przepisu art. 5 ust. 2 wymienionej ustawy.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole przedstawiono w zał. nr 5.6.

[5] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w okresie od 27 maja do 30 października 2013 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne – uwzględniające rozstrzygnięcia podjęte przez Komisję Rozstrzygającą, która rozpatrywała zgłoszone zastrzeżenia – zostało przekazane adresatowi (tj. Staroście Pruszkowskiemu) w dniu 13 stycznia 2014 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2013 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).

Kontrola niniejsza była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". W ramach tego projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła następujące kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce:

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

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[6] system zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym[7] działał niesprawnie[8]. Ustanowione zostały wprawdzie regulacje prawne oraz rozwiązania organizacyjne, dające podstawę do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem, to jednakże system nie umożliwiał wykrywania istotnych błędów popełnianych w trakcie jego funkcjonowania. Nie działały bowiem mechanizmy kontrolne, zarówno na etapie wdrażania organizacji ruchu, jak i sprawowania nadzoru w szczególności przez administrację rządową. Wyniki kontroli wskazują wręcz na konieczność sanacji kondycji tej administracji zajmującej się różnymi sprawami nadzoru nad ruchem drogowym. W rezultacie zasygnalizowanego stanu zarówno zarządcy dróg, jak i organy zarządzające ruchem oraz organy sprawujące nadzór, nie podejmowały skutecznych działań mających na celu przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom, takim w szczególności, jak zatłoczenie ulic i brak płynności jazdy (tzw. efekt kongestii) oraz zagrożenie wypadkami[9].

Sytuacja ta była z jednej strony wynikiem nierzetelnego realizowania zadań przez podmioty zarządzające drogami i ruchem drogowym, zaś z drugiej strony niewykonywaniem ustawowego nadzoru nad tymi podmiotami przez organy administracji rządowej. Dwie najczęściej powtarzające się nieprawidłowości występujące w poszczególnych grupach skontrolowanych podmiotów, tj.:

1) *u zarządców dróg polegały na:*
   - nieprawidłowym oznakowaniu dróg (brak wymaganego oznakowania oraz zniszczone i nieczytelne znaki), a także na nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli oznakowania, pod względem jego wpływu na płynność ruchu oraz stan bezpieczeństwa ruchu drogowego,
   - niezapewnieniu dla wszystkich dróg (dla których to jest wymagane) tzw. projektów organizacji ruchu, tj. dokumentów stanowiących podstawę do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem i jego bezpieczeństwa oraz w przypadku posiadania niniejszych dokumentów organizowaniu ruchu niezgodnie z ich postanowieniami;
2) *u organów zarządzających ruchem polegały na:*
   - nieprzeprowadzaniu kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu,
   - zatwierdzaniu organizacji ruchu, pomimo iż przedkładana dokumentacja nie spełniała wymagań określonych w przepisach,
3) *u organów sprawujących nadzór nad zarządzaniem ruchem polegały na:*
   - niedokonywaniu oceny organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa,
   - niepodejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

---

6 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna albo ocena opisowa.

7 W szczególności na drogach samorządowych, które stanowią 95% długości dróg publicznych.

8 System zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym – pojęcie odnoszące się do organizacji transportu na danym obszarze. System zarządzania i nadzoru nad ruchem drogowym można zdefiniować, jako uporządkowany i skoordynowany zespół działań, którego celem jest zorganizowanie i wdrożenie przedsięwzięć dot. użytkowania dróg, mających na celu zabezpieczenie i poprawę stanu płynności oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

9 Liczba wypadków drogowych oraz ofiar śmiertelnych pomimo jej systematycznego spadku utrzymuje się w Polsce na wysokim poziomie, zaś wskaźnik ciężkości wypadków (87 w 2013 r.) – wyrażony w liczbie ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców, jest jednym z najwyższych w Europie.

Sprawność systemu organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym, w szczególności w zakresie wykrywania i usuwania nieprawidłowości, osłabiana była również w wyniku:

- niejednoznaczności uregulowań prawnych w zakresie sporządzania dokumentacji pn. zatwierdzony projekt organizacji ruchu drogowego (żaden bowiem z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, nie nakazuje jednoznacznie zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu dla wszystkich dróg, którymi zarządzają – w szczególności dla dróg wybudowanych przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia).
- braku jasnej odpowiedzialności za zarządzanie ruchem drogowym na drogach samorządowych[10], wskutek wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem przez nieuprawnione jednostki lub łączenia obowiązków tego organu z funkcją zarządu drogi. Wskutek tej sytuacji powstały trudności w ustaleniu odpowiedzialności za zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym również za stan bezpieczeństwa ruchu.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące nieprawidłowości ustalone w toku kontroli:

2.1.1. Z 20 skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym 6 w sposób nieuprawniony przekazało swoje obowiązki zarządom dróg.

Kompetencje organu zarządzającego ruchem drogowym, ze względu na brak podstaw prawnych, nie mogą być przekazane zarządowi drogi zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i zarządców dróg[11]. W następstwie tego stanu nastąpiło łączenie w tej samej jednostce organizacyjnej kompetencji organu zarządzającego drogami i organu zarządzającego ruchem drogowym[12]. Stan ten prowadził do rozmycia odpowiedzialności w zakresie zarządzania ruchem na tych drogach (str. 27-29).

2.1.2. W 16 jednostkach (80%) pełniących funkcję organu zarządzającego ruchem drogowym, przygotowanie kadrowe było nieadekwatne do zakresu wykonywanych zadań.

Zadania w zakresie weryfikacji przedkładanych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, sporządzania analiz organizacji ruchu oraz przeprowadzania kontroli organizacji ruchu nałożono na osoby o przygotowaniu niezwiązanym z inżynierią ruchu. Osobom tym nie zapewniono możliwości podnoszenia kwalifikacji w ramach specjalistycznych szkoleń. Brak wystarczających kwalifikacji w znacznym stopniu przyczynił się do powstania nieprawidłowości polegających na zatwierdzaniu projektów niespełniających wymagań, zawierających błędy a także skutkował nierzetelnym sprawowaniem nadzoru nad organizacją ruchu, w tym odstąpieniem od kontroli zarządców dróg w zakresie zgodności oznakowania na drogach z zatwierdzoną organizacją ruchu (str. 30-32).

2.1.3. W 16 (80%) organach zarządzających ruchem drogowym nieprawidłowo prowadzono ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, wymaganą przepisem § 9 ust. 2

[10] Oraz w miastach na prawach powiatu – na drogach krajowych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych).

[11] Przepisy art. 10 ust. 3-6 ustawy Prawo o ruchu drogowym, określające organy zarządzające ruchem na drogach, nie zawierają upoważnienia do przekazania kompetencji w obszarze zarządzania ruchem innym organom lub jednostkom organizacyjnym. Natomiast sejmik województwa, rada powiatu lub rada gminy, jako organy nie mające kompetencji w zakresie zarządzania ruchem, nie są uprawnione do ich przekazywania zarządom dróg utworzonym na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Działanie takie nie leży również w zakresie uprawnień zarządców dróg, którzy mogą powierzyć zarządom dróg jedynie sprawy określone w przepisach ustawy o drogach publicznych.

[12] Przepisy w dwóch przypadkach przewidują sytuacje, kiedy ten sam organ jest zarówno zarządzającym ruchem drogowym jak i zarządzającym drogami. Dotyczy to prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 10 ust. 6 ustawy Pord i art. 19 ust. 5 ustawy o drogach) jak również Generalnego Dyrektora DKiA (art. 10 ust. 3 ustawy Pord i art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach).

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[13] (zwanego dalej rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem).

Prowadzone dokumenty nie pozwalały na jednoznaczne określenie, czy i kiedy organizacje ruchu wynikające z zatwierdzonych projektów zostały wdrożone oraz czy i kiedy przywrócono poprzednią stałą organizację ruchu. Organy zarządzające ruchem drogowym, wskutek nierzetelnie prowadzonej ewidencji, nie zapewniły sobie możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym zatwierdzoną organizacją ruchu, a ponadto – w uzasadnionych przypadkach, realizacji obowiązku informowania właściwego zarządcy (zarządu) drogi o utracie ważności tej organizacji, jaki nakłada na niego § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (str. 35-36).

2.1.4. W 14 (70%) organach zarządzających ruchem zatwierdzano projekty organizacji ruchu, pomimo że były one niekompletne i nie zawierały wszystkich dokumentów określonych w § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Nie zawierały w szczególności wymaganych opinii oraz informacji niezbędnych do rzetelnej oceny zasadności wprowadzenia proponowanych rozwiązań. Powyższe nieprawidłowości stanowiły jedną z podstawowych przyczyn błędnej organizacji ruchu na drogach, ujawnianej podczas przeprowadzonych w toku kontroli oględzin oznakowania dróg (str. 36-38).

2.1.5. Organy zarządzające ruchem drogowym nie realizowały lub realizowały nierzetelnie obowiązek określony w § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, polegający na przeprowadzaniu w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu.

Kontrole w tym zakresie na wszystkich zarządzanych drogach przeprowadzały tylko 2 organy zarządzające ruchem drogowym, natomiast ośmiu w ogóle nie realizowało tego obowiązku (str. 39-41).

2.1.6. Organy zarządzające ruchem drogowym nie realizowały lub realizowały nierzetelnie obowiązek określony w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia, polegający na okresowym (co najmniej raz na 6 miesięcy) przeprowadzaniu kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, umieszonych na drogach im podległych.

Wszystkie drogi, w wymaganych terminach skontrolowało tylko 5 (25%) organów zarządzających ruchem. Pozostałe nie przeprowadzały żadnych kontroli (6 jednostek), bądź realizowały ten obowiązek (9 jednostek) z częstotliwością mniejszą od wymaganej lub obejmowały kontrolami tylko część dróg (w skrajnym przypadku 5% długości zarządzanych dróg wojewódzkich). Podczas przeprowadzonych oględzin, nieprawidłowości polegające na niezgodności istniejącej organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną lub przepisami szczegółowymi dotyczącymi ruchu drogowego, ujawniono – w różnym stopniu – na drogach podległych większości zarządców dróg (str. 41-43).

2.1.7. Spośród 20 skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym 13 (65%) nie przeprowadzało analiz organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

Obowiązek wykonywania powyższego zadania określony został w *§* 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem (str. 52-53).

[13] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

2.1.8. Spośród 25 skontrolowanych zarządców dróg[14] 17 (68%) nieprawidłowo prowadziło dokumentację ewidencyjną dróg, tj. książki dróg, dzienniki objazdów oraz mapy techniczno – eksploatacyjne, czyli dokumentów stanowiących dla zarządcy podstawowe źródło informacji o infrastrukturze drogowej.

Nieprawidłowości polegały głównie na niezałożeniu książek dróg (w dwóch jednostkach) oraz braku kompletu dokumentów i nieaktualizowaniu danych w dokumentacji. Wskutek tego stanu kierownicy tych jednostek nie posiadali informacji niezbędnych do zapewnienia prawidłowej organizacji ruchu na podległych im drogach, jak również do rzetelnego określania potrzeb finansowych na utrzymanie oznakowania w należytym stanie technicznym. Konsekwencją nierzetelnego prowadzenia dokumentacji drogowej były braki w prowadzeniu projektów organizacji ruchu. Przejawiało się to m.in. nieposiadaniem zatwierdzonej organizacji ruchu wobec dróg, dla których było to wymagane. W 21 skontrolowanych jednostkach wykazywano zatwierdzoną organizację dla części (nawet tylko 1% dróg) zarządzanych dróg lub ulic, a cztery jednostki nawet nie posiadały wiedzy o zakresie dróg objętych taką organizacją (str. 32-35 oraz 58-61).

2.1.9. Spośród 25 skontrolowanych zarządców dróg 40% z nich, nie zrealizowało obowiązku dotyczącego wymiany wszystkich znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych w rozporządzeniu 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[15] (zwanego dalej rozporządzeniem o warunkach technicznych dla znaków).

Powyższych zadań nie wykonano, mimo że od nałożonego ww. rozporządzeniem terminu na ich realizację minęło od 3 (dla znaków poziomych) do 5 (dla znaków pionowych) lat (str. 44-45).

2.1.10. Okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu dróg i ich oznakowania, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane[16], nie przeprowadziło w ogóle dwóch zarządców dróg, sześciu częściowo, a tylko dziewięciu takie kontrole przeprowadziło na wszystkich zarządzanych drogach i w wymaganych terminach.

W 17 skontrolowanych jednostkach (68%) dopuszczono do poważnych zaniedbań i nieprawidłowości w poddawaniu okresowym kontrolom dróg i ich infrastruktury, w tym oznakowania, wymaganym ww. przepisami ustawy Prawo budowlane. Dotyczyły one braku kontroli okresowych, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie i terminach, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach, prowadzenia ich przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień, a także nierzetelnego dokumentowania ustaleń kontroli. U czterech zarządców dróg dopuszczono do przeprowadzania kontroli okresowych dróg przez osoby niespełniające stosownych wymagań do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych polegających na sprawowaniu kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych, a u kolejnych dwóch w ogóle nie zadbano o zatrudnienie osób posiadających wymagane kwalifikacje (str. 48-52).

2.1.11. Pomimo wprowadzonego z dniem 31 maja 2012 r. – na podstawie przepisu art. 20 pkt 10a ustawy o drogach publicznych[17] – obowiązku przeprowadzania badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, aż ośmiu zarządców dróg (32%) nie wykonywało takich badań.

[14] Bądź powołane zarządy dróg (por. zał. nr 5.6 Wykaz skontrolowanych jednostek).
[15] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.
[16] Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.
[17] Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Podstawową przyczyną tego stanu było niepowierzenie wykonywania badań odpowiednim pracownikom. Zadań tych nie wprowadzono do statutów, regulaminów organizacyjnych oraz zakresów czynności pracowników (str. 29-30 oraz 57-58).

2.1.12. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem[18] na drogach krajowych nie dokonywał oceny organizacji ruchu, zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Minister niewłaściwie wykonywał także zadanie polegające na rozstrzyganiu spraw spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu.

Obowiązek dokonywania przedmiotowych analiz nałożony został na Ministra TBiGM przepisami § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. W Ministerstwie nie inicjowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych, w tym na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy) wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie przeprowadzano także kontroli w zakresie wywiązywania się z nałożonych na ten organ obowiązków. Do sporządzenia przedmiotowych ocen nie zostały wykorzystane prace podjęte w Ministerstwie w latach 2009–2010 dotyczące przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg, czego skutkiem było stosowanie jeszcze w I półroczu 2013 r. – na niektórych odcinkach dróg krajowych, znaków drogowych, które nie spełniały warunków określonych w obowiązujących przepisach. Spór dotyczący organizacji ruchu, nie został przez Ministra rozstrzygnięty zgodnie z przepisami § 3 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, tylko przekazany do załatwienia do będącego stroną tego sporu, Oddziału GDDKiA (str. 22-23).

2.1.13. Pięciu z sześciu skontrolowanych wojewodów nie realizowało w sposób rzetelny zadań organu nadzorującego zarządzanie ruchem drogowym, określonych w § 3 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym.

Wojewodowie, jako organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania, nie dokonywali kompleksowej oceny organizacji ruchu na nadzorowanych drogach, tj. zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W dwóch jednostkach nie dokonywano żadnych ocen organizacji ruchu, a w pozostałych trzech przypadkach przeprowadzano oceny tylko w odniesieniu do wniosków zgłaszanych głównie przez użytkowników dróg. W ograniczonym zakresie przeprowadzano kontrole wypełniania zadań przez organy zarządzające ruchem. Wielkopolski UW nie przeprowadził żadnych kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym lub stanu organizacji ruchu na nadzorowanych drogach, natomiast kontrole przeprowadzane przez pozostałe 5 jednostek były ograniczone tylko do wybranych odcinków dróg (str. 24-27).

[18] Przez nadzór nad ruchem drogowym należy rozumieć całokształt przedsięwzięć i działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2.1.14. Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym powodowały zakłócenia ruchu, polegające m.in. na ograniczeniu płynności ruchu i zwiększonym zatłoczeniu (kongestia), zwłaszcza w dużych miastach.

Najbardziej zakorkowanymi miejscowościami w Polsce były aglomeracja łódzka, warszawska oraz krakowska. Średni poziom zatłoczenia w aglomeracji łódzkiej i warszawskiej w drugim kwartale 2013 r. wyniósł odpowiednio 53 i 44%[19]. Oznacza to, że średni czas podróży w tych miastach był dłuższy o 53 i 44%, niż wówczas, gdyby ruch przepływał swobodnie. Ustalone nieprawidłowości, które sprzyjały powstawaniu zjawisku kongestii to w szczególności niewykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem, polegających na zatwierdzaniu organizacji ruchu zawierającej błędy (wskutek przygotowania jej w sposób niezgodny z obowiązującymi wymaganiami); nieprzeprowadzaniu kontroli prawidłowości wdrożenia zatwierdzonej organizacji ruchu w zakresie zgodności oznakowania dróg z ustalonymi zasadami; nieutrzymywaniu znaków drogowych w należytym stanie technicznym, braku właściwej organizacji ruchu na czas wykonywania robót drogowych bądź zajęcia pasa drogowego na cele inne niż związane z funkcjonowaniem drogi (np. wykonywanie robót kanalizacyjnych, usuwanie awarii telekomunikacyjnych itp.) (str. 54-58).

2.1.15. Nieprawidłowe wykonywanie zadań w zakresie organizacji ruchu drogowego obniżało bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

W 2013 r. na drogach doszło do 391 tys. zdarzeń drogowych, w tym 36 tys. wypadków, w których zginęło 3,3 tys. osób, a 44 tys. zostało rannych. Przyczyną, według policjantów ruchu drogowego, co dziesiątego zdarzenia drogowego była niewłaściwa organizacja ruchu[20]. Choć liczba ofiar śmiertelnych była najniższa od 1989 r., to w przeliczeniu na milion mieszkańców jest wciąż wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Do nieprawidłowości zwiększających potencjalne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – w świetle ustaleń kontroli – należy zaliczyć m.in lekceważenie prawidłowego oznakowania i zabezpieczenia robót drogowych, nieprzeprowadzanie obowiązkowych badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu oraz błędne oznakowanie dróg lub braki i zniszczenia w istniejącym oznakowaniu, a także nieuporządkowanie zieleni przydrożnej, która zasłaniała istniejące znaki (str. 39-48 oraz 52-61).

2.2 Uwagi i wnioski

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym. Wnioski te zostały przedstawione w punkcie 4.2 Informacji: „Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli".

[19] Na podstawie wyników raportu *Congestion Index* firmy TomTom (za drugi kwartał 2013 r.), dostarczającego dokładne dane o najbardziej zakorkowanych miastach na świecie.

[20] Według oficjalnych danych Policji, nieprawidłowości w organizacji ruchu były przyczyną ok. 1% wypadków drogowych. Jednak w opinii specjalistów statystyki te są znacząco zaniżane i nie odzwierciedlają faktycznych przyczyn wypadków. Już z przeprowadzonych przez NIK badań ankietowych policjantów ruchu drogowego (Informacja NIK P/13/100 o wynikach kontroli *„Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym")* wynika, że – ich zdaniem – organizacja ruchu była przyczyną ok. 10% zdarzeń drogowych. A ponadto z ustaleń tej kontroli wynikało, że policyjna baza danych nt. wypadków drogowych, stanowiąca jedyne źródło informacji o przyczynach wypadków, jest nierzetelna i niekompletna. Jak wykazano, System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) zawierał wiele błędów w zakresie rejestrowania zdarzeń drogowych, a ponadto w Systemie rejestrowano tylko kolizje zgłoszone Policji i występujące wyłącznie na drogach publicznych.

Ze względu na wagę i znaczenie nieprawidłowości ujawnionych w działalności organów zarządzających ruchem oraz organów sprawujących nadzór nad tym zarządzaniem, czego następstwem były błędy w organizacji ruchu obniżające poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, konieczne jest również – w świetle ustaleń kontroli – podjęcie rozwiązań systemowych, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i prawnej.

W sferze organizacyjnej Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby:

Organy odpowiedzialne za organizację ruchu (organy zarządzające ruchem drogowym oraz zarządcy dróg):

1) **przeprowadziły w ramach posiadanych uprawnień weryfikację zatwierdzonych *Projektów organizacji ruchu drogowego*, tj. dokumentów stanowiących podstawę do stosowania na drogach znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, pod względem poprawności przyjętych rozwiązań.**
   Ustalenia kontroli wskazują na występowanie nadmiernej w stosunku do potrzeb liczby znaków drogowych (w szczególności pionowych) oraz stosowanie nieuzasadnionej różnorodnej organizacji ruchu na drogach o tych samych cechach geometrycznych. Stosowanie zbyt dużej liczby znaków i urządzeń technicznych spowodowane jest błędną interpretacją obowiązujących przepisów i w konsekwencji przyjmowaniem przez autorów Projektów organizacji ruchu, niewłaściwych rozwiązań. Utrzymywanie tej sytuacji nie sprzyja poprawie płynności ruchu drogowego, a w niektórych sytuacjach stanowi zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. Dlatego w celu osiągnięcia spójności i logiczności oznakowania zasadna jest weryfikacja istniejącego oznakowania dróg;
2) **dokonały wymiany wszystkich pionowych i poziomych znaków drogowych, sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, niespełniających wymagań określonych w obowiązujących przepisach.**
   Pomimo upływu terminów przywidzianych na wymianę oznakowania, nadal – w szczególności na drogach samorządowych – stosowane są elementy inżynierii ruchu nie spełniające warunków określonych w obowiązujących przepisach. Znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające warunków (za wyjątkiem umieszczonych na przejazdach kolejowych), powinny być wymienione do końca 2008 r., a znaki pionowe do końca 2010 r. Natomiast okres wymiany sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych upłynął z końcem 2011 r.;

Organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych i samorządowych (minister właściwy ds. transportu oraz wojewodowie):

1) **sporządzały – wymagane przepisami – oceny organizacji ruchu dla nadzorowanych dróg, w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także podejmowały działania mające na celu rozstrzyganie w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego;**
2) **przeprowadziły dla nadzorowanych dróg ocenę wykonania przez zarządców dróg obowiązkowej wymiany wszystkich znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniających warunków technicznych określonych**

w rozporządzeniu 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[21];

3) **wyeliminowały na drogach samorządowych niezgodne z prawem przypadki wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem przez nieupoważnione jednostki lub łączenia funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym z funkcją zarządu drogi.**

W sferze prawnej Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby **Minister Infrastruktury i Rozwoju:**

1) **określił w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[22] okresy za które powinny być dokonywane oceny organizacji ruchu, o których mowa w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.**
Z ustaleń kontroli wynika, że brakiem regulacji dot. częstotliwości wykonywania ocen, wojewodowie usprawiedliwiali niewykonywanie powyższego obowiązku. Ocen takich nie przeprowadzał także Minister Infrastruktury i Rozwoju,

2) **dokonał kompleksowego uregulowania kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach[23], w odniesieniu do których do chwili obecnej nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji na drodze istniejącej).** Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii tych dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów.
Skala braku projektów organizacji ruchu, ustalona przez kontrolerów NIK, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ nie ma podstawy do niezwłocznego odtwarzania oznakowania, które zostało uszkodzone w trakcie eksploatacji drogi lub usunięte bez udziału i wiedzy zarządzających drogami publicznymi.

Wyniki kontroli wskazują, że w szerszym niż dotychczas zakresie powinny być stosowane do zarządzania ruchem (zarówno na drogach krajowych, jak i samorządowych) możliwości związane z wykorzystaniem elementów tzw. inteligentnych systemów transportowych (ITS). Dzięki wykorzystaniu różnych urządzeń (czujniki, tablice zmiennej treści itp.) możliwe jest realizowanie m.in. takich funkcji zarządzania ruchem, jak:

- monitorowanie rzeczywistych parametrów ruchu, warunków atmosferycznych oraz stanu utrzymania dróg;
- zarządzanie potokami ruchu, w celu m. in. ograniczenia korków drogowych.

Obecnie systemy te są wdrażane fragmentarycznie na własną rękę przez niektóre samorządy. Nie wypracowano m.in. rozwiązania ułatwiającego współpracę systemów, co zasadniczo obniża skuteczność ich działania. W związku z powyższym:

[21] Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.
[22] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.
[23] Dz. U. Nr 66, poz. 748.

– **Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz Prezydenci miast na prawach powiatu**, powinni podjąć prace nad kompleksowym przygotowaniem i docelowym wdrożeniem Krajowego System Zarządzania Ruchem na drogach krajowych oraz Miejskich Systemów Zarzadzania, bazujących na wykorzystaniu elementów tzw. inteligentnych systemów transportowych. Systemy te powinny być ze sobą sprzężone w celu wymiany informacji niezbędnych do sprawnego zarządzania ruchem.

3 ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1 Sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym

3.3.1. Realizacja zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych

Organizacja nadzoru

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej[24] (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) nie było należycie przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Całość spraw z tym związanych nałożono na jednego pracownika, któremu powierzono wykonywanie jeszcze trzech innych zadań, przy czym w opisie stanowiska pracy zadanie to nie zostało na tyle precyzyjnie sformułowane, aby umożliwiona została pełna realizacja postanowień przepisu nakładającego na Ministra obowiązki dot. dokonywania oceny organizacji ruchu oraz rozstrzygania w sprawach spornych dotyczących tej organizacji.

- *W opisie stanowiska pracownika zatrudnionego w Departamencie Transportu Drogowego Wydziale Ruchu Drogowego określono, że prowadzi on sprawy dotyczące nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych i przedstawia propozycje opinii, stanowisk oraz wniosków w tych sprawach w celu zrealizowania zadań i rozstrzygnięcia problemów pozostających w kompetencji Wydziału Ruchu Drogowego.*

Nie wprowadzono w Ministerstwie – w celu skutecznej realizacji, należącego do kompetencji Ministra zadania polegającego na rozstrzyganiu spraw spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu – rozwiązania umożliwiającego uzyskiwanie z GDDKiA informacji o sporach pomiędzy Generalnym Dyrektorem DKiA a organami zarządzającymi i nadzorującymi zarządzanie ruchem na drogach samorządowych. O niewłaściwej realizacji obowiązków w tym zakresie świadczą wyjaśnienia pracowników Ministerstwa odpowiedzialnych za wykonywanie tego zadania, którzy stwierdzili, że nie rozstrzygano w latach 2011–2013 (I półrocze) spraw spornych, ponieważ w wymienionym okresie w ogóle nie występowały tego rodzaju sprawy. W tym czasie – jak ustalono – do Ministra skierowane zostały co najmniej dwie sprawy dotyczące sporów z GDDKiA w zakresie organizacji ruchu drogowego.

Wykonywanie zadań w zakresie dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego

Minister, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych nie w pełni rzetelnie realizował zadania polegające na dokonywaniu oceny organizacji ruchu zarówno w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, jak i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie podejmowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych (w tym na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy) wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych stwierdził wprawdzie, że oceny o których mowa w rozporządzeniu o zarządzaniu ruchem były wykonywane, jednakże przedłożone dokumenty (pisma do GDDKiA, wojewodów dotyczące ogółem 6 spraw) nie potwierdziły złożonych wyjaśnień.

- *Spośród sześciu przedłożonych dokumentów 3 pisma nie dotyczyły w ogóle spraw związanych z zarządzaniem ruchem drogowym na drogach krajowych, zaś 3 pozostałe pisma nie stanowiły oceny organizacji ruchu w znaczeniu przewidzianym w przepisach rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Dotyczyły one bowiem*

[24] Ministerstwo zostało utworzone 21 listopada 2011, z mocą od 18 listopada 2011, w drodze przekształcenia znoszonego Ministerstwa Infrastruktury.

przekazania do GDDKiA w celu załatwienia, spraw wniesionych do Ministra przez organy samorządu terytorialnego związanych z bezpieczeństwem na drogach krajowych (na terenie powiatu rawskiego oraz w miejscowości Dębe Wielkie) oraz sporu związanego z nadzorem nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych w Koninie.

Nie zostały wykorzystane do sporządzenia przedmiotowych ocen prace podjęte w Ministerstwie w 2009 i 2010 r. dotyczące przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg i ich sprawnego wyeliminowania.

- *Po otrzymaniu w dniu 5 sierpnia 2011 r. pisma z GDDKiA stanowiącego zapowiedź podjęcia intensywnych prac, mających doprowadzić do końca 2011 r. do dostosowania istniejącego oznakowania do warunków określonych w przepisach, nie podejmowano czynności mających na celu dokonanie oceny wykonania przyjętych przez GDDKiA zobowiązań.*

Na niektórych odcinkach dróg krajowych, jeszcze w I półroczu 2013 r., stosowane były znaki drogowe niespełniające warunków określonych w obowiązujących przepisach[25], pomimo że znaki takie mogły być stosowane najpóźniej do dnia 31 grudnia 2008 r. (w przypadku znaków poziomych) oraz do dnia 31 grudnia 2010 r. (odpowiednio pionowych).

Podstawową przyczyną przedstawionego stanu było nieprzykładanie dostatecznego znaczenia do wykonywania prac związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Problematyka sprawowania nadzoru nie była w całym okresie objętym kontrolą przedmiotem audytu wewnętrznego. Nawet pomimo dużej liczby informacji dotyczących oczywistych błędów w zakresie oznakowania polskich dróg, nie planowano w tym czasie przeprowadzenia przez Ministerstwo kontroli w zakresie wywiązywania się przez GDDKiA z funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych.

Kwestia racjonalnego oznakowania dróg krajowych pozostaje otwarta. W 2013 r. GDDKiA przeprowadziła przegląd oznakowania dróg i na jego podstawie dokonano wymiany znaków przy drogach krajowych. Zmiany prędkości zostały wprowadzone w 406 miejscach. W 262 przypadkach podwyższono prędkość dopuszczalną w stosunku do obowiązujących limitów, natomiast w 144 obniżono. Najwięcej, bo 65 zmian (zarówno podwyższeń, jak i obniżeń prędkości) dotyczyło dwóch dróg krajowych oznaczonych numerami 92 oraz 11 na terenie województwa wielkopolskiego. Najczęstsza zmiana dotyczyła podwyższenia dopuszczalnej prędkości z 70 do 90 km/h i z 60 do 70 km/godz. Ograniczając dopuszczalną prędkość, najczęściej obniżano ją do 70 km/godz.

Realizacja zadań w zakresie rozstrzyganie spraw spornych

Nieprawidłowo rozstrzygano sprawy sporne dotyczące istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego. Kompetencje Ministra w tym zakresie, określone zostały w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Ustalono, że spór pomiędzy Starostą Rawskim a Oddziałem GDDKiA nie został rozstrzygnięty przez Ministra stosownie do obowiązujących przepisów, lecz przekazany do załatwienia do GDDKiA.

- ***Starosta Rawski** w 2011 r. poinformował Ministra, że wprowadzona przez Dyrektora GDDKiA Oddział w Łodzi czasowa organizacja ruchu przy drodze krajowej nr 8 (w Rawie Mazowieckiej – na skrzyżowaniu ul. Reymonta i ul. Opoczyńskiej) narusza interes ogólnospołeczny oraz stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Jednak Minister nie rozstrzygnął tej kwestii spornej lecz zwrócił się do GDDKiA o wypracowanie rozwiązania i załatwienie sprawy oraz poinformowanie go o tym fakcie.*

[25] Rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków.

3.1.2. Nadzór wojewodów nad zarządzaniem ruchem na drogach samorządowych oraz drogach wewnętrznych

Przygotowanie organizacyjne do sprawowania nadzoru

Skontrolowane UW – poza Śląskim UW – nie były przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do wykonywania zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem. W UW nie sprecyzowano jednoznacznie sposobu dokonywania ocen organizacji ruchu, w zakresie określonym w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym, tj. dokonywania ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu a także określonym w § 3 ust. 2 pkt 2, tj. rozstrzygania w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu. Przede wszystkim nie sprecyzowano formy przeprowadzania oceny, częstotliwości jej wykonywania oraz nie określono sposobu pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzenia oceny.

- *W **Łódzkim UW** nie uregulowano sposobu wykonywania zadań związanych z dokonywaniem oceny organizacji ruchu. Nie sporządzano dokumentacji w tym zakresie, ponieważ według pracowników Urzędu w rozporządzeniu o zarządzaniu ruchem nie określono sposobu realizowania tego obowiązku.*
- *W **Mazowieckim UW** w ramach nadzoru nad zarządzaniem ruchem posługiwano się pracą końcową ze służby przygotowawczej do służby cywilnej, sporządzoną przez Kierownika Oddziału Transportu Drogowego pt.: „Nadzór Wojewody Mazowieckiego nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w m.st. Warszawie" z 31 sierpnia 2004 r. Praca ta nie mogła stanowić obowiązującej w Urzędzie procedury postępowania w sprawach związanych ze sprawowaniem nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach.*

Poza Śląskim UW, żaden nie dysponował ustanowioną wewnętrznie procedurą w zakresie dokonywania – dla nadzorowanych dróg – ocen organizacji ruchu, zarówno w zakresie bezpieczeństwa ruchu oraz jej zgodności z przepisami. Nie uregulowano m.in. sposobu postępowania w sprawie wykorzystania uwag i wniosków zgłaszanych przez użytkowników dróg. Dlatego nie przekazywano organom zarządzającym ruchem, jak również zarządzającym drogami informacji mających wpływ na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego.

- *W **Mazowieckim UW** nie sporządzano w sposób kompleksowy ocen organizacji ruchu dla wszystkich dróg wojewódzkich. Jedynie fragmentarycznie zajmowano się tym problemem w trakcie przeprowadzonych w ciągu roku kontroli w kilku spośród 43 podmiotów pełniących funkcje organów zarządzających ruchem.*

W Wielkopolskim UW od 2012 r. stanowisko obejmujące sprawy z zakresu zarządzania ruchem na drogach było nieobsadzone. W pozostałych UW najczęściej sprawami tymi zajmowali się pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu. Stwierdzono ponadto, że osoby te nie posiadały kwalifikacji umożliwiających fachowe wykonywanie zadań.

- *W **Wielkopolskim UW** nie zatrudniano pracowników z kwalifikacjami w zakresie inżynierii i organizacji ruchu drogowego umożliwiającymi np. przeprowadzanie kontroli. Nie zostało utworzone odrębne stanowisko do spraw nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach, a zadanie to przypisano do jednego ze stanowisk pracy Oddziału Komunikacji, Transportu i Gospodarki. Zgodnie z opisem stanowiska pracy zadanie to angażowało zaledwie 10% czasu pracy pracownika zatrudnionego w wymiarze 0,75 etatu. Jedyne czynności, realizowane jako zadanie dodatkowe przez Kierownika tego Oddziału, polegały na przygotowywaniu odpowiedzi na wnioski, skargi i pisma dotyczące organizacji ruchu.*

O podejściu do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, świadczy stanowisko Dyrektor Generalnej Wielkopolskiego UW, która pomimo wniosku NIK z 2002 r. o podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających realne sprawowanie nadzoru nad

zarządzaniem ruchem drogowym[26], a także w świetle ustaleń obecnie przeprowadzonej kontroli, stwierdziła że *„brak jest racjonalnych przesłanek dla utworzenia i obsadzenia odrębnego stanowiska pracy w sytuacji ogólnej tendencji i presji do ograniczania zatrudnienia w administracji rządowej".*

- *W **Dolnośląskim UW** zadania dotyczące nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym zostały przydzielone do jednego stanowiska pracy. Wg opisu stanowiska zadania te stanowiły 60% czasu pracy.*

Spośród skontrolowanych wojewodów, Mazowiecki i Wielkopolski nie posiadali podstawowych informacji na temat dróg nad którymi sprawowali nadzór w zakresie zarządzania ruchem. Między innymi nie dysponowali danymi o długości tych dróg.

- ***Wojewoda Mazowiecki** nie dysponował informacjami dotyczącymi długości dróg gminnych na terenie pięciu powiatów[27], jak również długości dróg powiatowych i gminnych posiadających zatwierdzoną organizację ruchu (w pięciu powiatach)[28].*

Wyniki kontroli wskazują, że nie wszyscy wojewodowie byli przygotowani do sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych. Pomimo że z dniem 4 września 2010 r., nadzorem wojewodów objęto również organizację ruchu na drogach wewnętrznych[29], w dwóch UW[30] nie dostosowano regulaminów i zakresów czynności do aktualnych przepisów.

- *W **Śląskim UW** aktualizacji Regulaminu Urzędu, wprowadzającej do kategorii dróg objętych nadzorem wojewody, także drogi wewnętrzne położone w strefach ruchu lub zamieszkania, dokonano z blisko dwuletnim opóźnieniem, tj. z dniem 27 lipca 2012 r.*
- *W **Podkarpackim UW** w Regulaminie nie zawarto postanowień wskazujących na powierzenie obowiązku sprawowania nadzoru nad drogami wewnętrznymi położonymi w strefach ruchu lub strefach zamieszkania. Odpowiednich zapisów nie wprowadzono również do zakresu czynności pracownika, który zajmował się nadzorem nad zarządzaniem ruchem.*

<u>Dokonywanie ocen organizacji ruchu drogowego</u>

Skontrolowani wojewodowie (poza wojewodą śląskim) nie dokonywali w sposób wymagany przepisami, kompleksowych ocen organizacji ruchu na nadzorowanych drogach w zakresie zgodności tej organizacji z obowiązującymi przepisami oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem drogowym). Pomimo że dokonywanie ocen stanowiło podstawowe zadanie organów nadzorujących zarządzanie ruchem[31], w dwóch skontrolowanych jednostkach[32] w ogóle nie dokonywano ocen, a w pozostałych trzech, oceny przeprowadzano tylko w odniesieniu do wniosków otrzymanych od użytkowników dróg lub na podstawie wyników zrealizowanych przez UW kontroli. Oceny te nie były przeprowadzone w sposób określony w procedurach i nie kończyły się wskazaniem działań niezbędnych dla poprawy bezpieczeństwa ruchu lub jego efektywności.

- *W **Łódzkim UW** nie sporządzano ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem wojewody role ocen mogły pełnić protokoły i wystąpienia z kontroli 13 jednostek samorządowych przeprowadzonych w latach 2011–2013 (I półrocze).*

---

26 Wniosek sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 5 lipca 2002 r. po kontroli dotyczącej wykonywania zadań przez organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

27 Tj. Powiatów: Mławskiego, Ostrołęckiego, Otwockiego, Przasnyskiego i Pułtuskiego.

28 Tj. Powiatach: Grodziskim, Nowodworskim, Wyszkowskim, Żyrardowskim i Mieście Płock.

29 Art. 10 ust. 2 pkt 5 ustawy Pord.

30 W Śląskim i Podkarpackim UW.

31 Poza rozstrzyganiem w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny oraz konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

32 W Wielkopolskim oraz Podkarpackim UW.

Spośród sześciu skontrolowanych UW, żadnych kontroli weryfikujących prawidłowość wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym lub kontroli stanu organizacji ruchu na nadzorowanych drogach nie przeprowadzał Wielkopolski UW. Natomiast kontrole przeprowadzane przez pozostałe 5 jednostek zostały ograniczone tylko do wybranych odcinków dróg[33]. W dwóch przypadkach (Podkarpacki UW i Śląski UW) kontrolami nie obejmowano dróg wojewódzkich, a tylko drogi powiatowe i gminne – mniej obciążone ruchem i z tego względu mające mniejszy wpływ na bezpieczeństwo i efektywność ruchu drogowego.

- ***Wojewoda Śląski*** *w okresie objętym kontrolą nie dokonywał ocen organizacji ruchu na drogach wojewódzkich. W ramach działań nadzorczych nad zarządzaniem ruchem na drogach, wojewoda – jak w wyjaśniano trakcie kontroli NIK – zamierzał objąć kontrolą Marszałka Województwa Śląskiego w drugiej połowie 2013 r. Jednak z uwagi na prowadzoną w tym czasie przez NIK w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego kontrolę (w ramach realizacji tematu „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego") postanowiono zrezygnować z tych czynności.*

W skontrolowanym okresie, wojewodowie w ramach sprawowanego nadzoru, w coraz mniejszym zakresie korzystali z możliwości przeprowadzania kontroli organów zarządzających ruchem drogowym. W dwóch urzędach (Dolnośląskim i Łódzkim) kontrole nie były przeprowadzane w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem Łodzi) w których prezydenci miast zarządzają ruchem również na drogach krajowych[34].

- *W* ***Województwie Dolnośląskim*** *w ciągu trzech lat kontrolami objęto zaledwie 13% powiatów, przy czym kontroli nie przeprowadzono w żadnym z czterech miast na prawach powiatu, tj. we Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, a od 1 stycznia 2013 r. także w Wałbrzychu.*
- ***Wojewoda Łódzki*** *w badanym okresie nie przeprowadzał kontroli w żadnym (poza Łodzią) z miast na prawach powiatu, tj. w Piotrkowie Trybunalskim i Skierniewicach, gdzie organem zarządzającym ruchem w zależności od kategorii drogi jest Generalny Dyrektor DKiA oraz prezydent miasta. W latach 2010–2013 (I półrocze) nastąpiło ograniczenie ilości kontroli organów zarządzających ruchem, odpowiednio: 9, 7, 4 i 2 kontrole.*

Do podstawowych przyczyn nierealizowania zadań nadzorczych, w tym polegających na ograniczaniu kontroli organów zarządzających ruchem drogowym w zakresie stanu oznakowania dróg, należało m.in. to, że zadania z zakresu nadzoru nad zarządzaniem ruchem najczęściej realizowane były w ramach jednego stanowiska pracy, przy czym czynności te stanowiły tylko część zadań nałożonych na pracownika.

- *Według Dyrektora Wydziału Infrastruktury* ***Łódzkiego UW****, po wejściu w życie w styczniu 2013 r. ustawy o kierujących pojazdami, na wojewodę nałożone zostały nowe zadania, w tym obowiązek sprawowania nadzoru pod względem legalności nad zadaniami starosty i marszałka województwa, czy też nowe zasady przeprowadzania egzaminów państwowych. Wojewoda w ramach nadzoru zobowiązany został do przeprowadzania kontroli dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem zadań starosty w zakresie (m.in. wydawania praw jazdy, wydawania pozwoleń do kierowania tramwajami, nadzoru nad Ośrodkami Szkolenia Kierowców, wydawania zezwoleń na kierowanie pojazdami uprzywilejowanymi lub przewożącymi przedmioty wartościowe) i zadań marszałka województwa w zakresie (m.in. nadzoru nad egzaminami państwowymi w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego, nadzoru nad wykonywaniem badań psychologicznych).*

Wojewoda Śląski po przeprowadzeniu kontroli trzech organów zarządzających ruchem[35], ocenił pozytywnie ich działalność, pomimo nieuprawnionego powierzenia zarządzania ruchem innym podmiotom. Wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem należy bowiem do wyłącznej kompetencji starostów i prezydentów miast na prawach powiatu.

---

33 W przypadku Śląskiego UW przeprowadzono 280 kontroli dot. organizacji ruchu. Spośród 17 powiatów oraz 19 miast na prawach powiatu, przez okres 2.5 roku kontrolami objęto jedynie 7 z tych miast oraz jedno starostwo, natomiast pominięto organizację ruchu na drogach wojewódzkich.

34 Z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad.

35 Wystąpienia pokontrolne adresowane do Starosty Będzińskiego oraz Prezydentów Miast Zabrze i Częstochowa.

- *Pozytywnie – w wystąpieniu pokontrolnym z 7 września 2011 r., oceniono wykonywanie zadań przez **Starostę Będzińskiego** jako organu zarządzającego ruchem drogowym. Podczas kontroli stwierdzono, że zadania organu zarządzającego ruchem na drogach wykonywał z upoważnienia Starosty, Dyrektor PZD w Będzinie z/s w Rogoźniku. Znajdujące się w tym Zarządzie projekty organizacji ruchu były zatwierdzane przez Dyrektora PZD.*

Wojewoda Dolnośląski, pomimo uzyskania w 2011 r. informacji (od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury) m.in. o niedostosowaniu do obowiązujących norm 35% oznakowania na drogach gminnych i powiatowych oraz 20% na drogach wojewódzkich, przez ponad 2 lata nie podejmował z własnej inicjatywy podobnych, całościowo oceniających przedmiotowy obszar, działań nadzorczych wobec organów zarządzających ruchem.

- ***Wojewoda Dolnośląski** argumentował niezakończenie w terminie dostosowania oznakowania pionowego na wszystkich drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie dolnośląskim – wysokimi kosztami i trudną sytuacją finansową zarządców dróg. Z tego względu w pierwszej kolejności wymieniono lub uzupełniono oznakowanie uszkodzone lub skradzione.*

3.2 Przygotowanie administracji drogowej i organów zarządzających ruchem drogowym do wykonywania zadań związanych z organizacją ruchu

3.2.1. Przekazywanie zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg

Z 20 skontrolowanych jednostek, które na podstawie przepisów art. 10 ust. 3 ÷ 6 ustawy Pord, powinny realizować zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, faktycznie zadania te wykonywało tylko 14 jednostek[36]. Pozostałe (30%) w sposób nieuprawniony przekazały swoje obowiązki do realizacji zarządom dróg[37]. Kompetencje organu zarządzającego ruchem drogowym, ze względu na brak podstaw w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, nie mogą być przekazane zarządowi drogi zarówno przez organy zarządzające ruchem, jak i zarządców dróg[38].

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich pięciu marszałków województwa wykonywało zadania organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich. W przypadku województwa wielkopolskiego, zadania te w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami zostały powierzone WZDW oraz dyrektorowi tej jednostki.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego** Sejmik Województwa, tworząc WZDW powierzył mu zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich (m.in. zadania dotyczące zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego), pomimo że nie miał podstaw prawnych ku temu, aby przekazać tej wojewódzkiej jednostce organizacyjnej, powołanej na podstawie ustawy o drogach publicznych, kompetencji organu zarządzającego ruchem (jakim jest Marszałek Województwa). W konsekwencji do wykonywania wszystkich czynności wynikających z pełnienia funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, Marszałek Województwa Wielkopolskiego upoważnił Dyrektora WZDW, który od 2011 r. zatwierdził łącznie 2.168 projektów organizacji ruchu. Dyrektor tego Zarządu zatwierdzał projekty, które przygotowywała kierowana przez niego jednostka. Powyższe rozwiązania organizacyjne nie zapewniły ponadto prawidłowej realizacji zadań organu zarządzającego ruchem. Wskazują na to ustalenia kontroli przeprowadzonej w WZDW.*

Również rady trzech miast na prawach powiatu[39] (spośród sześciu objętych kontrolą) działając z naruszeniem prawa, wykonywanie zadań zarządzania ruchem, w całości lub części przekazały do zarządów dróg miejskich.

---

36 Nieprawidłowość stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędach Miast: Poznania, Katowic i Łodzi oraz Starostwach Powiatowych w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim.

37 Prezydent Miasta Katowice przekazał MZUiM w Katowicach jedynie zadania kontrolne, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

38 Szerzej omówiono w zał. nr 5.2 do Informacji.

39 Katowic, Łodzi i Poznania.

- ***Rada Miejska w Łodzi*** *uchwałą z 2003 r. utworzyła jednostkę budżetową ZDiT w Łodzi, której przedmiotem działalności było m.in. zarządzanie ruchem w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi. Natomiast Prezydent Miasta Łodzi w 2011 r. upoważnił czterech pracowników ZDiT, w tym Dyrektora, do podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem, w szczególności do zatwierdzania organizacji ruchu. Kolejne upoważnienia w tym zakresie – po 1 marca 2012 r. wydawane były już zarządzeniami Dyrektora ZDiT. Powierzenie zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym do ZDiT i ich wykonywanie przez upoważnionych pracowników tej jednostki, było działaniem nielegalnym ponieważ obowiązujący stan prawny nie przewidywał możliwości przekazywania zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach, ustawowo przypisanego konkretnemu organowi, tj. w tym przypadku Prezydentowi Miasta, na rzecz innych podmiotów. Rada Miasta Łodzi, tworząc ZDiT nie mogła skutecznie powierzyć tej jednostce kompetencji organu zarządzającego ruchem drogowym, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy Pord to Prezydent miasta jest organem zarządzającym ruchem.*
- ***Rada Miasta Poznania*** *podejmując w 2011 r., na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach, uchwałę w sprawie nadania Statutu ZDM nie mogła tej jednostce powierzyć wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Przepis ten upoważniał bowiem radę miasta do utworzenia jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, przy pomocy której Prezydent Miasta będzie wykonywał wyłącznie obowiązki zarządcy drogi. Przekazanie zadań należących do wyłącznej kompetencji organu zarządzającego ruchem, którym w mieście na prawach powiatu jest Prezydent Miasta naruszało przepisy art. 10 ust. 6 ustawy Pord.*

Jeden ze skontrolowanych organów zarządzających ruchem w miastach na prawach powiatu (**Prezydent Miasta Katowice**) nie nałożył na żadną komórkę organizacyjną Urzędu obowiązku realizacji zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach, polegającego na podejmowaniu czynności organizacyjno-technicznych w zakresie prowadzenia nadzoru nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, określonych w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. w szczególności:

- *przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu o charakterze stałym (§ 12 ust. 3 ww. rozporządzenia),*
- *przeprowadzania (co najmniej raz na 6 miesięcy) kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych (…), umieszczonych na drogach, podległych temu organowi (odpowiednio § 12 ust. 5).*

Przyczyną tej nieprawidłowości było przekazanie tych zadań w 2009 r. do MZUiM w Katowicach, wykonywanych wcześniej przez zlikwidowany Wydział Komunikacji Urzędu.

Nieprawidłowości związane z niezgodnym z przepisami przekazaniem zarządom dróg, zadań należących do właściwości organu zarządzającego ruchem dotyczyły także dróg powiatowych. Stwierdzono, że zadań organu zarządzającego ruchem drogowym nie wykonywali starostowie ostrowski i tomaszowski. Rady tych powiatów (2 z 6 skontrolowanych) działając z naruszeniem prawa, wykonywanie zadań zarządzania ruchem, w całości przekazały do zarządów dróg powiatowych.

- *W **Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim** nielegalnym było powierzenie zadań organu zarządzającego ruchem drogowym i ich wykonywanie przez upoważnionych pracowników ZDP w Tomaszowie Mazowieckim. Nie budziło zastrzeżeń tylko upoważnienie udzielone przez Starostę członkowi Zarządu Powiatu, będącemu pracownikiem Starostwa. Natomiast nie miało podstaw prawnych upoważnienie udzielone przez Starostę pracownikom ZDP, w tym Dyrektorowi jednostki, niezatrudnionym w Starostwie. Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim, tworząc ZDP, nie mogła skutecznie pod względem prawnym powierzyć tej jednostce kompetencji Starosty, tj. zarządzania ruchem drogowym, wobec braku podstawy prawnej. Dlatego też, tylko jeden spośród 571 projektów organizacji ruchu został zatwierdzony przez osobę prawidłowo upoważnioną do wykonywania tej czynności, natomiast wszystkie pozostałe projekty (99,8%) – przez osoby, których uprawnienia do takiej czynności zostały nadane z naruszeniem prawa.*

Przekazywanie z naruszeniem prawa zadań organów zarządzających ruchem do zarządów dróg utrudniało ustalenie odpowiedzialnych za prawidłowe zarządzanie ruchem na drogach, a tym samym za stan bezpieczeństwa tego ruchu. W wyniku tych decyzji w poważnym stopniu

ograniczony został nadzór nad realizacją przez zarządy dróg zadań w zakresie inżynierii ruchu. Kierownictwo zarządów dróg, będąc odpowiedzialnymi za zarządzanie drogami uzyskało m.in. uprawnienia do zatwierdzania „własnych projektów", a także kontrolowania prawidłowości ich wdrażania i stosowania. Ustawodawca do wykonywania zadań w zakresie zarządzania drogami oraz zarządzania ruchem na drogach rozróżnił dwa rodzaje organów i nie przewidział możliwości łączenia ich kompetencji. Łączenie zadań zarządcy drogi i organu zarządzającego ruchem, utrudniało eliminowanie nieprawidłowości w utrzymaniu oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, co obniżało poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto skoncentrowanie wielu uprawnień w rękach jednego urzędnika (dyrektora zarządu dróg) mogło sprzyjać wystąpieniu mechanizmów korupcjogennych[40].

3.2.2. Uregulowania wewnętrzne

W ponad połowie (tj. w 26 z 51) skontrolowanych jednostek nie zapewniono warunków do prawidłowej realizacji zadań w zakresie organizacji zarządzania ruchem drogowym. Regulacje wewnętrzne (statuty, regulaminy organizacyjne, a także zakresy obowiązków) nie obejmowały wszystkich zadań ustawowych lub sformułowane zostały w sposób dalece niewystarczający. Pomimo zmian przepisów nie dokonywano bieżącej aktualizacji tych dokumentów.

Zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym nie przypisano lub sformułowano je w sposób ogólny i niewyczerpujący, pracownikom czterech organów zarządzających ruchem drogowym[41].

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** na żadnego z pracowników nie nałożono obowiązków z zakresu realizacji zadań dot. zarządzania ruchem drogowym.*
- *W **Oddziale GDDKiA w Łodzi** pracownicy wykonujący zadania z zakresu zarządzania ruchem nie mieli zapisanych tych zadań w zakresach obowiązków. Dotyczyło to pięciu pracowników wykonujących zadania z zakresu opracowywania projektów organizacji ruchu, jednego pracownika dokonującego analiz istniejącej organizacji ruchu oraz dziewięciu realizujących zadania w zakresie prowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych. W trakcie kontroli Dyrektor Oddziału polecił Naczelnikowi Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem oraz kierownikom Rejonów dokonanie, w trybie pilnym, aktualizacji zakresu obowiązków dla pracowników wykonujących szczególne zadania z zakresu zarządzania ruchem i nadzoru nad ruchem drogowym.*

Pomimo rozszerzenia (z dniem 3 maja 2012 r.) obowiązków zarządców dróg o zadania dotyczące zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego[42], od ponad roku statuty i regulaminy organizacyjne w ponad połowie tych jednostek (56%) nie uwzględniały wprowadzonych zmian. Brak wyraźnego powierzenia tych zadań, w szczególności w odniesieniu do powołanych zarządów dróg, mógł budzić wątpliwości, co do zakresu obowiązków wykonywanych przez te zarządy oraz ponoszonej odpowiedzialności w tym zakresie.

---

40 Walka z korupcją może być skuteczna wtedy, gdy zostaną rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. Wśród rozpoznanych przez NIK mechanizmów korupcjogennych, wynikających z nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych wymienia się m.in. słabość systemu nadzoru i kontroli oraz nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika podejmującego decyzje. Zwłaszcza niestosowanie tzw. „zasady wielu oczu", tj. rozdzielenia czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa. *Metodyka kontroli zagrożenia korupcją (A. Hussein, 2007).*

41 W Oddziale GDDKiA w Łodzi, w Urzędach Marszałkowskich: Podkarpackim oraz Dolnośląskim a także w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu.

42 W ustawie o drogach uzupełniono przepis dotyczący przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg (…), o obowiązkowe podczas tych kontroli dokonywanie weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10) oraz dodano punkt dot. obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a).

- *W **GDDKiA** „Instrukcję kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego" zawierającą uregulowania dotyczące określenia zasad i metod badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, z uwzględnieniem zmian wiążących się z dodaniem do art. 20 ustawy o drogach publicznych pkt 10a, opracowano dopiero po ok. 15 miesiącach od wejścia w życie ww. przepisu.*
- *W **Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim** statut MZD w Ostrowie Wielkopolskim nie był aktualizowany od czasu utworzenia tej jednostki uchwałą Rady Miejskiej z 19 marca 2003 r., i nie zawierał zadań zarządcy dróg wprowadzonych w wyniku nowelizacji art. 20 ustawy o drogach.*
- *W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** wśród zadań przypisanych do wykonania Wydziałowi Gospodarki Komunalnej, nie znalazły się ustawowe zadania dotyczące szeroko pojmowanej dbałości o bezpieczeństwo ruchu drogowego, tj. zadań wprowadzonych do ustawy o drogach z dniem 31 maja 2012 r. – poprzez pkt 10 i pkt 10a. Nie wprowadzono również m. in. zadań dotyczących obowiązku koordynowania robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7). Do Regulaminu ogólnego nie wprowadzono zapisów wskazujących, że zarządzanie drogami publicznymi powinno się odbywać według przepisów ustawy o drogach publicznych. Zakres zadań przypisany Wydziałowi, nie uległ zmianie od pierwszej opublikowanej wersji Regulaminu z dnia 21 maja 2007 r. Stan ten zmieniono w dniu 1 lipca 2013 r., tj. w trakcie kontroli NIK.*
- *W **ZDP w Tomaszowie Mazowieckim** zadanie dotyczące obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego uwzględniono w Statucie dopiero w dniu 5 sierpnia 2013 r. (w trakcie kontroli NIK). Nie ujęto jednak obowiązku dokonywania podczas okresowych kontroli stanu dróg, weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego.*

Nieuwzględnienie w zakresach czynności ww. nowych zadań przewidzianych dla zarządcy drogi stwierdzono u czterech[43] zarządców/zarządach dróg.

- *W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** w zakresach obowiązków służbowych pracowników WIM nie ujęto nowych zadań, m.in. obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a ustawy o drogach.).*
- *W **MZUiM w Tarnowskich Górach** w zakresach czynności służbowych poszczególnych pracowników MZUiM, brak było zapisów dotyczących zadań zarządcy drogi, tj. dokonywania podczas kontroli dróg weryfikacji cech i wskazywanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10) i badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a).*

3.2.3. Kwalifikacje pracowników wykonujących zadania organów zarządzających ruchem

W co trzeciej jednostce[44], kwalifikacje pracowników realizujących obowiązki z zakresu zarządzania ruchem były wystarczające do wykonywania zadań. W pozostałych jednostkach brak odpowiednio wykwalifikowanych osób wpływał na nieprawidłowe wykonywanie znacznej części zadań nałożonych na organy zarządzające ruchem drogowym. Podstawowe zadania – mające najważniejsze znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, takie jak ocenianie prawidłowości proponowanych rozwiązań w przedkładanych projektach organizacji ruchu, sporządzanie analiz istniejącej organizacji i bezpieczeństwa ruchu, opiniowanie geometrii drogi a także przeprowadzanie kontroli wdrażanych i funkcjonujących organizacji ruchu – realizowane były na ogół przez pracowników o wykształceniu niezwiązanym z inżynierią ruchu i nieposiadających dodatkowego specjalistycznego przeszkolenia. Prace te wykonywały osoby o specjalnościach takich, jak lotnictwo, technologia maszyn, kartografia, geodezja, prefabrykacja budowlana. Ta niekorzystna sytuacja dotyczyła zarówno organów zarządzających drogami wojewódzkimi[45] (chociaż w mniejszym zakresie), powiatowymi i gminnymi, jak również drogami w dużych miastach.

[43] W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, MZD w Rzeszowie, MZUiM w Tarnowskich Górach oraz ZDP w Stalowej Woli.

[44] Tj. w GDDKiA, Urzędach Marszałkowskich Województw: Łódzkiego i Śląskiego, Urzędzie Miejskim Wrocławia, Urzędzie Miasta Katowice oraz Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach.

[45] Tj. Urzędów Marszałkowskich Województw: Podkarpackiego, Mazowieckiego i Dolnośląskiego.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** spośród 24 pracowników wykonujących zadania organu zarządzającego ruchem drogowym, jedynie dwie osoby (w tym kierownik Wydziału Inżynierii Ruchu) posiadały wykształcenie z zakresu inżynierii ruchu drogowego.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** zadania związane z zarządzaniem ruchem drogowym Starosta powierzył trzem pracownikom legitymującym się wykształceniem wyższym, jednak żadna z tych osób nie posiadała wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego. Dwoje z nich ukończyło kierunek administracja, a jeden prawo.*

Niewystarczające kwalifikacje, wynikające z braku kierunkowego wykształcenia nieuzupełnione specjalistycznymi kursami lub szkoleniami z zakresu zarządzania ruchem, miały wpływ na rzetelność realizacji zadań w skontrolowanych jednostkach. Z tego względu przedkładane były do zatwierdzenia projekty organizacji ruchu, które zawierały błędy i nie spełniały wymagań określonych przepisami. Z tej też przyczyny kontrole przeprowadzane u zarządców dróg były w znacznej części wykonywane powierzchownie.

Wprawdzie przepisy nie określały wymagań dla osób zajmujących się ww. zagadnieniami, jednak prace przez nich wykonywane decydowały w dużym stopniu o poprawności zastosowanych rozwiązań na drogach a tym samym miały wpływ na bezpieczeństwo użytkowników. Z przedstawionych względów, a także biorąc pod uwagę skalę ustalonych nieprawidłowości, wskazane jest, aby posiadały one odpowiednie wykształcenie kierunkowe lub dodatkowe przeszkolenie z zakresu inżynierii ruchu drogowego.

- *W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu** przydzielono obowiązki w zakresie zarządzania ruchem pracownikom nieposiadającym odpowiednich kwalifikacji w zakresie inżynierii ruchu drogowego. Nie dysponowali oni wykształceniem związanym z zarządzaniem ruchem drogowym (inżynierii drogowej), jak również nie odbyli szkoleń w tym zakresie. Posiadane wykształcenie to np. średnie – technikum budowlane oraz wyższe – Wydział Nauk Przyrodniczych (kartografia) oraz Akademia Rolnicza (geodezja).*

Nie bez znaczenia dla skuteczności wypełniania zadań było nałożenie na właściwe komórki organizacyjne nadmiernych obowiązków, w stosunku do istniejącego zatrudnienia. W urzędach na jednego pracownika przypadało – poza koniecznością rozpatrzenia nawet do kilkuset projektów organizacji ruchu rocznie – skontrolowanie kilkaset km zarządzanych dróg („w obie strony"). W konsekwencji tego stanu wywiązanie się z obowiązków przeprowadzenia kontroli często przekraczało możliwości kadrowe tych jednostek. Nałożenie na jednego pracownika tak dużej liczby zadań z zakresu opiniowania prawidłowości sporządzania projektów przedstawianych do zatwierdzania, a także przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów oraz prawidłowości zastosowania, wykonania i utrzymania znaków drogowych, nie pozwalało na rzetelną ich realizację.

- *W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym wykonywane były przez jedną osobę, zatrudnioną w niepełnym wymiarze czasu pracy (1/2 a następnie 3/4 etatu), bez ustanowionego dla niej zastępstwa. Osoba ta nie dysponowała również kwalifikacjami przydatnymi do wykonywania zadań z tego zakresu. Nie posiadała wykształcenia z zakresu inżynierii ruchu drogowego, ani nie została przeszkolona w tym kierunku. Do obowiązków tego pracownika należało wykonywanie zadań z zakresu zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych o łącznej długości ok. 650 km , a od 1 stycznia 2013 r. ok. 483 km dróg oraz rozpatrzenie w latach 2011–2013 (do 30 czerwca) m.in. 737 projektów organizacji ruchu.*
- *W **Urzędzie Miasta Rzeszowa** zadania organu zarządzającego ruchem wykonywał jeden pracownik, który na ich realizację poświęcał tylko 80% czasu pracy. Prowadził on również inne sprawy, np. dotyczące wydawania zezwoleń na korzystanie dróg w sposób szczególny (15%). Nie dysponował wykształceniem z zakresu inżynierii ruchu drogowego, bowiem posiadał tytuł inżyniera mechanika – specjalność lotnictwo oraz technologia maszyn. Do obowiązków tego pracownika należało sprawowanie nadzoru nad organizacją ruchu na 274 drogach publicznych (337 ulic) o łącznej długości ok. 293 km oraz rozpatrzenie latach 2011–2013 (I półrocze) przedłożonych do zatwierdzenia 279 projektów organizacji ruchu.*

- *W **Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w Wydziale Inwestycji i Drogownictwa zatrudnionych było siedem osób, z których pięć legitymowało się wykształceniem wyższym lecz żadna z nich nie posiadała wykształcenia o kierunku budownictwo drogowe. Oceną i opiniowaniem prawidłowości sporządzania projektów organizacji ruchu przedstawianych do zatwierdzania zajmował się tylko jeden pracownik, który posiadał wykształcenie średnie – technik architekt. Starostwo realizowało zadania dla łącznie 755 km dróg powiatowych i gminnych. Liczba i kwalifikacje tych pracowników – wg wyjaśnień złożonych w toku kontroli – nie pozwalały na pełną realizację zadań, a przyczyna braku zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanych osób tkwiła w złej sytuacji finansowej Starostwa.*
- *W **ZDKiUM w Wałbrzychu** w latach 2011–2013 (do dnia zakończenia kontroli) czterokrotnie zmieniały się osoby na stanowisku dyrektora. Częsta rotacja również na innych stanowiskach pracowniczych, kilkakrotna reorganizacja połączona ze zwiększeniem zakresu realizowanych zadań (w związku z przejęciem od dnia 1 stycznia 2013 r. zarządu nad drogami krajowymi, wojewódzkim i powiatowymi miasta Wałbrzycha) nie sprzyjała konsolidowaniu kadr i miała niekorzystny wpływ na jakość realizowanych zadań.*

Na niewystarczające kwalifikacje zawodowe, brak szkoleń oraz na nieadekwatne do wielkości i rodzaju wykonywanych zadań zatrudnienie wskazywały w skontrolowanych jednostkach ustalenia audytorów wewnętrznych. Mimo to nie zawsze podejmowane były w tych jednostkach działania mające na celu poprawę sytuacji.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** audyt wewnętrzny Departamentu Dróg i Transportu, w którym objęto m.in. funkcjonowanie kontroli zarządczej w Departamencie, strukturę organizacyjną Departamentu, kompetencje zawodowe pracowników – wykazał w 2011 r. m.in. brak pełnej realizacji planów szkoleń, brak okresowej oceny pracowników, a strukturę organizacyjną Departamentu oceniono jako nieadekwatną do wielkości i rodzaju wykonywanych zadań. Nie podjęto jednak w Urzędzie skutecznych działań usprawniających.*

3.3 Prowadzenie dokumentacji ewidencyjnej dróg oraz ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu

3.3.1. Prowadzenie ewidencji dróg

Dokumenty ewidencyjne u większości skontrolowanych zarządców dróg prowadzone były nieprawidłowo. Obowiązującym przepisom odpowiadały tylko ewidencje w ośmiu (32%) skontrolowanych jednostkach zarządzających drogami. Natomiast w pozostałych 17 ewidencja dróg prowadzona była nierzetelnie[46]. Należy podkreślić, że dokumentacja ewidencyjna, obejmująca książki dróg i obiektów mostowych, dzienniki objazdu dróg objętych zarządem, protokoły kontroli okresowych oraz mapy techniczno-eksploatacyjne[47], jest podstawowym źródłem wiedzy dla zarządcy dróg, niezbędnej do rzetelnego wykonywania zadań określonych w ustawie o drogach. Obowiązek prowadzenia tych dokumentów wynika z art. 10 ust. 11 ustawy o drogach. W dokumentacji ewidencyjnej dokonuje się wpisów dotyczących przeprowadzanych objazdów i kontroli technicznej sprawności i wartości użytkowej dróg, a także nanosi się szczegółowe dane techniczne, w tym informacje dot. zagospodarowania i wyposażenia drogi.

Nieprawidłowości – aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie – polegały głównie na braku w ewidencji wymaganych danych bądź ich nieuaktualnianiu, a w przypadku dwóch jednostek[48] dla 10 dróg w ogóle nie założono książek dróg. W ewidencji brakowało m.in. informacji o przeprowadzonych kontrolach okresowych i objazdach dróg, nie odnotowywano dat wykonania zaleceń pokontrolnych, brakowało wpisów dotyczących prowadzonych robót remontowych lub modernizacyjnych,

46 Tj. nie zawierała danych określonych w rozporządzeniu o ewidencji dróg.

47 Zakres i treść dokumentów ewidencyjnych określa § 9 pkt 1 rozporządzenia o ewidencji dróg.

48 W MZUiM w Tarnowskich Górach brak było książek dla ośmiu z 353 objętych zarządem dróg, natomiast w ZDKiUM w Wałbrzychu brakowało książek dla dwóch z 54 dróg objętych badaniem.

nośności dróg, osobach upoważnionych do dokonywania wpisów bądź wpisy te dokonywały osoby nieupoważnione. Nie rejestrowano m.in. wszystkich elementów uzbrojenia podziemnego i naziemnego drogi. Nie podawano ich dokładnej lokalizacji[49]. Nierzetelnie wypełniano tabele zagospodarowania odcinka drogi (tzw. tabela nr 9). Stwierdzono przypadki dokonywania wpisów przez osoby nieupoważnione.

- *W **PZDW w Rzeszowie** analiza książek dróg dla pięciu (11,1%) spośród 45 wszystkich odcinków dróg wykazała, że żadna z nich nie zawierała kompletnych wpisów dotyczących prowadzonych robót remontowych i modernizacyjnych, a 3 książki nie zawierały wpisów dotyczących przeprowadzanych kontroli stanu technicznego.*
- *W **ZDiT w Łodzi** protokoły kontroli rocznych nie zawierały zaleceń pokontrolnych oraz terminów ich realizacji. Natomiast w książkach dróg nie dokonano żadnych wpisów w tabelach podlegających obligatoryjnemu wypełnianiu, tj. nr 4 – Wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznego sprawności odcinka drogi; nr 5 – Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi.*
- *W **ZDP w Tarnowskich Górach** w prowadzonych książkach dla 20 odcinków dróg oraz na mapach techniczno-eksploatacyjnych, w 15 brakowało danych o nośności dróg. W pozostałych 5 dane o ich nośności określono jedynie dla części długości tych odcinków.*
- *W **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** nie prowadzono książek drogowych według wzoru określonego w rozporządzeniu dla 256 (54,1%) dróg gminnych. Dopiero w związku z kontrolą NIK podjęto działania w celu sukcesywnego dostosowania ewidencji do obowiązujących przepisów.*

W dziewięciu skontrolowanych jednostkach[50] nieaktualizowano danych w Książkach dróg (obowiązek ich aktualizacji wprowadza § 16 rozporządzenia o ewidencji dróg). Przede wszystkim nie uaktualniano – w związku z wdrożonymi zmianami w organizacji ruchu spowodowanymi remontami lub przebudową – danych o zagospodarowaniu i wyposażeniu technicznym drogi[51]. Ponadto nagminnie nie rejestrowano na bieżąco wyników przeprowadzonych kontroli okresowych i objazdów dróg, w tym dat potwierdzających wykonanie zaleceń[52]. Aktualizacja danych w ewidencji, zgodnie z postanowieniami ww. przepisu powinna być dokonywana na bieżąco, jednak nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

- *W **ZDW w Katowicach** ewidencja dróg zawierała nierzetelne dane. Stwierdzono bowiem podczas oględzin wybranych pięciu odcinków dróg o długości 20,7 km (tj. 1,7% wszystkich zarządzanych dróg), że oznakowanie pionowe nie było zgodne z wpisami w książkach dróg. Na odcinkach objętych kontrolą brakowało 14 znaków ujętych w prowadzonej ewidencji dróg, wprowadzono natomiast 30 znaków, których nie ujęto w ww. ewidencji.*
- *W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** sporządzone w 2005 r. książki dróg nie były aktualizowane, a jedyne wpisy zmieniające ten stan dotyczyły przeprowadzonego w 2010 r. 5-cio letniego przeglądu stanu technicznego dróg.*
- *W **ZDM w Poznaniu** nie dokonywano aktualizacji danych dotyczących przeprowadzanych kontroli okresowych stanu technicznego odcinka drogi. Książka drogi nie zawierała również danych dot. kontroli stanu technicznego kanalizacji deszczowej oraz instalacji oświetleniowej, wykonywanych na zlecenie ZDM w latach 2009–2012. Dane te, zawierające informacje o dacie kontroli, nr protokołu oraz opis oceny stanu technicznego należało zamieścić w tabeli V Książki drogi.*
- *W **WZDW w Poznaniu** w wykazie dzienników objazdów dróg, dla odcinków dróg zarządzanych przez Rejon Dróg Wojewódzkich w Kościanie, brakowało wpisów z kontroli przeprowadzonych w 2012 r. W wykazie*

[49] Takie jak przewody gazowe, wodno-kanalizacyjne, linie telekomunikacyjne, energetyczne, trakcyjne itd.

[50] ZDW w Katowicach, WZDW w Poznaniu, PZDW w Rzeszowie, MZDW w Warszawie, ZDiT w Łodzi, ZDM w Poznaniu, Urząd Miasta w Stalowej Woli, MZUiM w Tarnowskich Górach, ZDKiUM w Wałbrzychu, Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.

[51] W tabeli nr 9 odnotowuje się wszystkie informacje dotyczące zagospodarowania odcinka drogi, tj. informacje o wszystkich urządzeniach obcych znajdujących się w pasie drogowym oraz ich dokładnej lokalizacji. Natomiast w tabeli nr 10 informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi, tj. o wszystkich elementach inżynierii ruchu (głównie o oznakowaniu poziomym i pionowym, barierach i sygnalizacji) oraz o ich dokładnej lokalizacji.

[52] W tabelach nr 4-7 Książki danej drogi odnotowuje się wszystkie dzienniki objazdów dróg, sporządzonych protokołów kontroli okresowych, protokołów odbioru robót oraz protokołów katastrof odcinka drogi.

protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi zamieszczano wpisy dotyczące badań przeprowadzanych przez laboratoria drogowe oraz corocznych ocen stanu technicznego drogi, które faktycznie należało zamieszczać w tabeli IV książki drogi.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia map techniczno-eksploatacyjnych ujawniono w pięciu jednostkach objętych kontrolą. W dwóch z nich nie sporządzono map techniczno-eksploatacyjnych dla wszystkich zarządzanych dróg[53]. Podstawową przyczyną tego stanu było niezabezpieczenie na ten cel dostatecznych środków finansowych.

- *W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** nie sporządzono map techniczno – eksploatacyjnych dla wszystkich dróg powiatowych. Według stanu na koniec 2012 r. dotyczyło to 55 dróg o łącznej długości 220,275 km , a według stanu na 30 czerwca 2013 r. 47 dróg powiatowych o łącznej długości 191,275 km. Zadanie opracowania map nie zostało powierzone żadnemu pracownikowi Starostwa.*

W kolejnych trzech jednostkach nie dotrzymywano terminów aktualizowania map, określonych w przepisie § 16 rozporządzenia o ewidencji dróg[54]. Nie przekazywano też map w celu aktualizacji innym zarządcom, stosownie do obowiązku wynikającego z przepisu § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sporządzania informacji o drogach[55].

- *W **ZDiT w Łodzi** w latach 2011–2012 nie zaktualizowano i nie przekazano do ZDW map techniczno-eksploatacyjnych, ze względu – jak wyjaśniono „braku ich aktualizacji w latach poprzedzających".*

W konsekwencji nieprawidłowego prowadzenia ewidencji dokumentacyjnej dróg, kierownicy skontrolowanych jednostek nie posiadali informacji umożliwiających podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowej organizacji ruchu na podległych im drogach, jak również rzetelne określanie potrzeb finansowych na utrzymanie i wymianę oznakowania.

Do najważniejszych przyczyn nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg należy zaliczyć ignorowanie przez kierowników poszczególnych jednostek obowiązków w tym zakresie, błędy organizacyjne, nieprzeprowadzanie szkoleń dotyczących prowadzenia ewidencji oraz częste zmiany osób upoważnionych do dokonywania wpisów bądź dokonywanie wpisów przez osoby do tego nieprzygotowane.

Przyczyną braku części wpisów w książkach dróg – prowadzonych w formie elektronicznej – było stosowanie oprogramowania, które nie zapewniało możliwości rejestrowania wszystkich informacji wymaganych przepisami rozporządzenia o ewidencji dróg.

Tę sytuację pogłębiał fakt, że nie wszystkie organy zarządzające ruchem drogowym jak i zarządcy dróg[56] dysponowały kompletną dokumentacją, nie potrafiły prawidłowo wskazać liczby i długości podległych im dróg, a nawet określić liczby znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu rozmieszczonych na podległych drogach.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** brakowało szczegółowych i aktualnych danych o sieci podległych dróg, w tym o zgodności ich oznakowania z przepisami. Dyrektor ZDW w Katowicach jedynie szacunkowo określił, zaznaczając że informacje w znacznym stopniu mogą być przekłamane, iż ok. 85% oznakowania pionowego i 70% oznakowania poziomego spełnia wymagania rozporządzenia.*
- *W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu** prowadzony wykaz dróg gminnych różnił się co do liczby i długości dróg z wykazem prowadzonym przez ZDKiUM w Wałbrzychu, projektami organizacji ruchu na drogach*

[53] Przy czym w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu w ogóle nie sporządzono map techniczno-eksploatacyjnych dla dróg powiatowych objętych zarządem. Natomiast w MZUiM w Katowicach stwierdzono brak map dla 58 dróg w mieście, tj. dla wszystkich dokumentów ewidencyjnych dróg objętych badaniem.

[54] W PZDW w Rzeszowie.

[55] W ZDiT w Łodzi oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

[56] ZDW w Katowicach, ZDKiUM w Wałbrzychu, ZDP w Tarnowskich Górach, MZUiM w Tarnowskich Górach, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Urząd Miejski w Wałbrzychu, Starostwa Powiatowe w Tarnowskich Górach i Ostrowie Wielkopolskim.

publicznych Wałbrzycha w 2013 r. wykazanych w rejestrze projektów zatwierdzonych w 2013 r. (do 30 lipca 2013 r.) oraz uchwałami Rady Miejskiej Wałbrzycha. Ponadto dokumentacja pozyskana od Rejonu Dróg GDDKiA, Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz Starosty Wałbrzyskiego oraz ZDKiUM w Wałbrzychu zawierała szereg nieprawidłowości (m.in. nie była w formie dokumentów urzędowych, tj. w oryginale lub w kopiach z potwierdzeniem za zgodność z oryginałem). Nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku dokumentów poświadczających wdrożenie projektów, a także niejednoznaczności informacji o ilości i długości dróg.

- *W **Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim** porozumienia w sprawie powierzenia zarządzania drogami powiatowymi zawarte przez Zarząd Powiatu Ostrowskiego nie zabezpieczały właściwej i rzetelnej realizacji powierzonych tym podmiotom zadań, ponieważ nie zawierały wykazu dróg, nie określały ich długości, rodzaju i stanu nawierzchni drogi, rodzaju i stanu technicznego urządzeń zabezpieczających ruch oraz innych urządzeń związanych z drogą.*

3.3.2. Ewidencja projektów zatwierdzonych organizacji ruchu

W 16 (80%) organach zarządzających ruchem drogowym ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, prowadzono w sposób odbiegający od wymogów określonych w § 9 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Prowadzone rejestry nie pozwalały na określenie, które projekty organizacji ruchu i kiedy zostały wdrożone oraz czy i kiedy przywrócono poprzednią organizację ruchu. Sytuacja ta wynikała z powszechnego nieodnotowywania w ewidencji terminów, w których powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w przypadkach czasowych zmian organizacji ruchu – przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Powyższe nieprawidłowości powodowały, że sprawowanie w takich przypadkach rzetelnego nadzoru nad zmianami organizacji ruchu było utrudnione bądź niemożliwe.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** w latach 2011–2013 (I półrocze) w 811 wpisach w ewidencji – w 646 przypadkach (79,7%) nie odnotowano rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz w 135 (16,7%) przypadkach przewidywanego terminu przywrócenia stałej organizacji ruchu.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** tylko w I półroczu 2013 r. brak wpisu o rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu odnosił się do 835 (84%) spośród 996 projektów organizacji ruchu, dla których termin jej wprowadzenia określony był do 30 czerwca 2013 r.*

Powyższe nieprawidłowości spowodowane były nierealizowaniem przez jednostki wprowadzające organizacje ruchu drogowego (zarządców dróg) obowiązku powiadamiania o tym fakcie organów zarządzających ruchem drogowym. W rejestrach dwóch jednostek[57] w ogóle nie przewidziano możliwości ewidencjonowania (nie wprowadzono rubryk przeznaczonych na wpis) rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Możliwość rejestracji tych zdarzeń wprowadzono dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK.

- *W **Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w latach 2011–2013 (do 31 lipca) ewidencja projektów organizacji ruchu nie zawierała kolumny pozwalającej na dokonanie wpisu dot. rzeczywistego terminu wprowadzenia organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu – w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu. Możliwość wprowadzenia stosownego zapisu w ewidencji zostały wprowadzone do ewidencji od 1 sierpnia 2013 r., tj. w związku z ustaleniami kontroli NIK.*

W co czwartej jednostce[58] wpisy w ewidencji były niezgodne ze stanem faktycznym podanym w projekcie organizacji ruchu lub wynikającym z dokumentów stanowiących podstawę zatwierdzenia projektów.

[57] W Starostwie Powiatowym w Pruszkowie oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

[58] W dwóch Oddziałach GDDKiA, Urzędach Marszałkowskich Województw: Śląskiego i Mazowieckiego, Urzędzie Miasta Katowice oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** spośród 144 (91%) projektów zatwierdzonych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2013 r., w 131 przypadkach nie podano w ewidencji rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu lecz wpisano datę przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Było to niezgodne z przepisem § 9 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem.*
- *W **Oddziałach GDDKiA w Poznaniu i Łodzi** nieprawidłowo podawano terminy, w których powinna zostać wprowadzona czasowa organizacja ruchu. Terminy wymienione w § 9 ust. 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem powinny być wpisywane jako daty, czyli w sposób skonkretyzowany, a w Oddziałach tych podawane były w sposób ogólny np. miesiąc, kwartał.*
- *W **Urzędzie Miasta Katowice** nierzetelnie ujęto w ewidencji dane dotyczące 26 z 65 objętych analizą projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Dotyczyło to m.in. niezgodnych z tymi dokumentami danych o: dacie zatwierdzenia projektu, przewidywanym i rzeczywistym terminie wprowadzenia organizacji ruchu, przywrócenia stałej organizacji ruchu, nazwie ulicy objętej projektem oraz osobie (jednostce) składającej projekt do zatwierdzenia. W Urzędzie tym, pomimo że podstawą wpisu powinny być wyłącznie dokumenty, będące w posiadaniu Urzędu, występowała praktyka dokonywania zmian w ewidencji terminów, na podstawie nieudokumentowanych i nieweryfikowalnych informacji, uzyskiwanych od inwestorów. Przypadki te dotyczyły 40% przeanalizowanych wpisów w ewidencji a nie jak twierdził Kierownik Referatu Systemów Transportowych i Organizacji Ruchu, że stwierdzone nieścisłości, błędy, oraz omyłki i błędy systemowe prowadzonej ewidencji stanowiły pojedyncze przypadki.*

W trzech jednostkach[59], pomimo że zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, to w rejestrze umieszczono projekty niezatwierdzone oraz odrzucone.

- *W **Oddziałach GDDKiA w Warszawie oraz Poznaniu** w ewidencji wykazywane były projekty, które nie zostały zatwierdzone.*
- *W **WZDW w Poznaniu** ewidencja projektów organizacji ruchu zawierała także wpisy projektów organizacji ruchu, które odrzucono.*

Wskutek nierzetelnie prowadzonej ewidencji organy zarządzające ruchem drogowym nie zapewniły sobie możliwości monitorowania stanu oznakowania drogi w miejscu objętym projektem organizacji ruchu, oraz w uzasadnionych przypadkach, realizacji obowiązku informowania właściwego zarządcy drogi o utracie ważności tej organizacji, jaki wynika z przepisu § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

3.4 Wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie oznakowania dróg

3.4.1. Zatwierdzanie organizacji ruchu

Nieprawidłowości w zakresie wykonywania zadań związanych z zatwierdzaniem organizacji ruchu stwierdzono w 14 (70%) jednostkach. Powstawały one już na etapie rozpatrywania złożonych do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Ustalono bowiem, że rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty, pomimo że nie zawierały one wszystkich dokumentów wymaganych przepisami § 5 ust. 1 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Do nielicznych należały sytuacje, w których zgodnie z obowiązkiem określonym w § 8 ust. 2 pkt 2, projekty niekompletne odsyłano w celu wprowadzenia uzupełnień.

Do dokumentów, których nagminnie nie załączano do projektów organizacji ruchu należały charakterystyki drogi i ruchu na drodze według stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy. Zamiast tych dokumentów przedkładano opisy techniczne, które zawierały nieprzydatne informacje sprzed tego okresu. Również charakterystyki, które złączano nie spełniały wymagań

[59] W dwóch Oddziałach GDDKiA, WZDW w Poznaniu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

określonych przepisami. Pomimo że przepisy zobowiązywały do przedstawiania w opisach technicznych, charakterystyk drogi i ruchu na niej, które winny być opracowane pod kątem wpływu parametrów drogi i ruchu na bezpieczeństwo użytkowników, większość opisów sprowadzała się do przedstawiania informacji zbędnych, takich jak podstawy prawne organizacji ruchu, zalecenia projektantów, warunki techniczne dla znaków lub opisy istniejącej organizacji.

- *W **WZDW w Poznaniu** projekty organizacji ruchu dla drogi przebudowywanej zawierały opis stanu istniejącego drogi, zamiast charakterystyki drogi i ruchu po zakończeniu przebudowy.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu dotyczących wprowadzenia zmian w organizacji na istniejących drogach, w części z nich zamieszczono niepełne opisy techniczne, w których pominięto informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian. Natomiast w zatwierdzonych projektach związanych z budową lub przebudową dróg, w części z nich, nie zawarto charakterystyki ruchu wg stanu po zakończeniu budowy lub przebudowy drogi.*

W czterech jednostkach zatwierdzono projekty organizacji ruchu związane z wykonywaniem robót na drodze, mimo że załączone do nich opisy techniczne, nie zawierały wymaganych[60] opisów zagrożeń i utrudnień. Nie pozwalało to organowi rozpatrującemu projekt na dokonanie oceny prawidłowości zaproponowanych rozwiązań w organizacji ruchu pod względem minimalizacji utrudnień i zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom, podczas wykonywania prac drogowym. Również projekty dotyczące robót realizowanych wieloetapowo, nie zawierały wymaganych opisów zakresu robót dla każdego etapu, a także opisów stanu pasa drogowego po zrealizowaniu kolejnych etapów tych robót.

- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** przyjmowano do rozpatrzenia i zatwierdzano projekty czasowej organizacji ruchu dotyczące wykonywania robót w pasie drogowym, które w załączonych opisach technicznych nie zawierały opisu zagrożeń lub utrudnień w organizacji ruchu, uzasadniających wprowadzaną organizację ruchu oraz danych nt. charakterystyki ruchu na drodze i danych odnośnie do charakterystyki drogi.*
- *W **Urzędzie Miasta Katowice** w 19 projektach nie zamieszczono opisów technicznych zawierających charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku robót – opisu zagrożeń lub utrudnień, bądź zakresu robót i stanów pasa drogowego dla poszczególnych etapów robót, dla wymagających tego opisu 53 projektów, mimo że obowiązek ich zamieszczania określono w § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.*

Kolejną nieprawidłowością było rozpatrywanie a następnie zatwierdzanie projektów, do których nie załączono (lub zamieszczono w nieodpowiedniej skali, bądź bez podania tej skali) planów orientacyjnych z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy[61], a także planów sytuacyjnych zawierających lokalizację istniejących, projektowanych lub usuwanych znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Sytuacja ta dotyczyła co drugiej skontrolowanej jednostki.

- *W **Urzędzie Miasta Katowice** niezgodnie z przepisami rozpatrzono i zatwierdzono projekty, mimo iż nie zawierały m.in. w 22 (z 62 zbadanych) projektach planów orientacyjnych w wymaganej skali z zaznaczeniem drogi lub dróg, których dotyczyły. W kolejnych 25 nie zamieszczono planów sytuacyjnych w wymaganej skali zawierających parametry geometrii dróg[62].*
- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** przyjmowano do rozpatrzenia i zatwierdzano projekty, do których m.in. dołączono plany orientacyjne wykonane w niewłaściwej skali, nie załączono planów sytuacyjnych, a w ich miejsce zamieszczono schematy (szkice) ustawienia projektowanych znaków. Jednak nie zawierały one lokalizacji istniejących oraz usuwanych znaków drogowych.*

60 Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

61 Obowiązek ustalony w § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

62 Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

W jednej ze skontrolowanych jednostek (***Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego)*** wystąpiły 3 przypadki zatwierdzenia projektów (14% objętych badaniem) pomimo przyjęcia w nich organizacji ruchu w części niezgodnej z przepisami *§ 8 ust. 5 pkt 2* rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Stwierdzono również w trzech jednostkach przypadki przedkładania do zatwierdzenia projektów organizacji ruchu, do których nie zostały dołączone opinie właściwych komendantów Policji i zarządców dróg, wymagane przepisami § 7 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

- *W **Urzędzie Miasta Katowice** zatwierdzono projekty, do których nie dołączono wymaganych przepisami 39 pisemnych opinii Komendanta Miejskiego Policji w Katowicach oraz 43 opinii zarządcy drogi (MZUiM w Katowicach), tj. odpowiednio dla 47 i 53 projektów organizacji ruchu.*

Do przedstawionych wyżej nieprawidłowości dochodziło w wyniku przyjmowania do rozpatrzenia projektów, które nie spełniały wymaganego poziomu merytorycznego oraz niewykorzystywania możliwości zwrotu tych projektów w celu uzupełnienia, głównie z powodu błędnie sporządzonych opisów technicznych dróg. Kolejną przyczyną były niedostateczne kwalifikacje pracowników rozpatrujących projekty oraz braki kadrowe. Skutkowało to pobieżną weryfikacją dokumentów. Istotną przyczyną przedstawionego stanu było również to, że rozporządzenie o zarządzaniu ruchem ani inne przepisy nie określają kwalifikacji jakie powinny posiadać osoby sporządzające projekty organizacji ruchu, jak również ich odpowiedzialności z tytułu nierzetelnie sporządzonej dokumentacji. Stwierdzono, że pomimo możliwości określonej w § 8 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, tj. powołania odpowiedniej komisji lub zasięgania opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego, tylko w pojedynczych przypadkach korzystano z takiej możliwości. Niska jakość przedkładanych organom zarządzającym ruchem projektów, a także błędy w procesie ich rozpatrywania i zatwierdzania stanowiły jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzanych podczas przeprowadzonych przez NIK oględzin oznakowania dróg.

Ponadto w co trzeciej skontrolowanej jednostce[63] zatwierdzano projekty organizacji ruchu, pomimo że w złożonej dokumentacji nie podano wymaganych terminów wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu, w przypadku projektów dotyczących wykonywania robot na drodze, wymaganych na podstawie § 5 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Organy zarządzające ruchem drogowym (w co czwartej jednostce) nie określały również terminu wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu. Obowiązki w tym zakresie określone zostały w § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia. Niewskazywanie terminów skutkowało tym, że organizacja ruchu nie mogła być wprowadzana do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (obowiązki ewidencyjne ustala przepis § 9 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem).

Zatwierdzanie projektów organizacji ruchu bez wskazania konkretnych terminów wprowadzenia/przywrócenia organizacji ruchu uniemożliwiało również prowadzenie rzetelnej kontroli terminowości wprowadzania organizacji ruchu, jak również mogło powodować problemy w zakresie koordynacji robót w pasie drogowym, do której zobowiązują zarządców dróg przepisy art. 20 pkt 7 ustawy o drogach.

[63] W GDDKiA (Oddział w Warszawie), Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Urzędach Miast Katowice i Rzeszowa, Urzędach Miejskich Wrocławia i w Wałbrzychu oraz Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu.

3.4.2. Kontrola wykonywania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu

W przypadku wdrożenia stałej organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem drogowym, na podstawie § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem ma obowiązek w terminie 14 dni od daty wprowadzenia tej organizacji, przeprowadzić kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu. Kontrole takie na wszystkich zarządzanych drogach przeprowadzały tylko dwa organy zarządzające ruchem[64], natomiast ośmiu – kontroli nie przeprowadzało w ogóle[65].

- *W **Urzędzie m.st. Warszawy** w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia lub zgłoszenia[66] organizacji ruchu. Inżynier Ruchu m.st. Warszawy wyjaśnił, że nie przeprowadzano kontroli zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem z uwagi na braki kadrowe w Wydziale Kontroli i Zezwoleń.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie przeprowadzano w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 marca 2012 r.*
- *W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu**, pomimo że od dnia uzyskania statusu miasta na prawach powiatu (tj. od 1 stycznia 2013 r.) wdrożono 19 z 44 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pracownicy Biura nie przeprowadzili żadnej kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych.*

W pozostałych jednostkach przedmiotowe kontrole wykonywane były nieregularnie, z opóźnieniem wynoszącym do 156 dni[67], w stosunku do terminu wymaganego przepisami. Ponadto ustalono, że kontrolami obejmowano jedynie część wdrażanych organizacji, w skrajnym przypadku 5%.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego** na 55 analizowanych projektów organizacji ruchu, w wymaganym terminie do 14 dni, poprawność zastosowanych rozwiązań sprawdzono tylko w jednym przypadku.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** w przypadku 10 z 17 (59%) wdrożonych projektów stałej organizacji ruchu, wymagane kontrole przeprowadzono po obowiązującym terminie, tj. w trzech przypadkach po 18 dniach, a w siedmiu po upływie od 95 do 152 dni. Przekroczenie 14-dniowego terminu dokonania takiej kontroli, wyjaśniano dużą liczbą zadań realizowanych przez pracowników. Wskutek nieprzeprowadzenia jednej z ww. kontroli w wymaganym terminie dopuszczono do sytuacji, w której przez 95 dni od daty wprowadzenia organizacji ruchu nie ustanowiono m.in. wymaganego znaku ograniczenia prędkości do 60 km/h a następnie do 40 km/h z jednej strony niebezpiecznego skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową oraz drogą gminną. Sytuacja ta, przy ograniczonej widoczności tego skrzyżowania (położonego na łuku) stwarzała bezpośrednie zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, w tym osób korzystających z znajdującego się w bliskiej odległości przystanku komunikacji miejskiej.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Pruszkowie** w latach 2012–2013 (do 30 czerwca) kontrolą prawidłowości wykonania zadań technicznych objęto tylko 20 projektów stałej organizacji ruchu (8,4%), mimo iż w tym okresie Starostwo zatwierdziło 238 takich projektów.*

Przyczyną nieprzeprowadzania kontroli, poza problemami kadrowymi, było nieprzestrzeganie przez jednostki wprowadzające organizację ruchu (zarządców dróg) obowiązku wynikającego z § 12 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, zobowiązującego te jednostki do zawiadomienia organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi i właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem jej wprowadzenia. Nieprawidłowości te odnotowano – w różnym stopniu, u wszystkich skontrolowanych zarządców ruchu.

---

64 Tj. Urząd Miasta we Wrocławiu Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli.

65 Tj. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Urzędy Miast w Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wałbrzychu, Starostwa Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim. W przypadku Urzędu Miasta Katowice nie wykonywano kontroli, ponieważ w sposób nieuprawniony przekazano wykonywanie przedmiotowych zadań do MZUiM w Katowicach (jednostki organizacyjnej miasta Katowice).

66 Jednostki wprowadzające organizację ruchu zbiorczo informowały Urząd o wprowadzeniu organizacji ruchu nawet 2 miesiące po jej wprowadzeniu.

67 W przypadku kontroli przeprowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu.

- *W **PZDW w Rzeszowie** w 2012 r. wprowadzając 16 organizacji ruchu tylko w dwóch przypadkach terminowo powiadomiono Marszałka Województwa Podkarpackiego i Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. W pozostałych 14 sprawach brak było dokumentów potwierdzających powiadomienie właściwych organów o terminie wprowadzenia organizacji ruchu. Powyższe nie tylko nie pozwalało na terminowe wykonanie zadań kontrolnych organu zarządzającego ruchem, ale w szczególności uniemożliwiało Policji podjęcie działań w zakresie kontroli ruchu drogowego już od początku obowiązywania nowej organizacji ruchu, co zwiększało potencjalne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.*
- *W **PZD w Ostrowie Wielkopolskim**, wprowadzając zmiany w organizacji ruchu na zarządzanych drogach, nie dokonywano formalnego zawiadomienia uznając, że działaniem wystarczającym jest zaopiniowanie projektu przez właściwego komendanta Policji. Istotnym w tych przypadkach było jednak to, że zgodnie przepisem § 8 ust. 7 ww. rozporządzenia o zarządzaniu ruchem to organ zarządzający ruchem – po przedstawieniu projektu, określa termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu i stąd dopiero po jej zatwierdzeniu możliwe jest dokonanie zawiadomienia o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu.*
- *W **DSDiK we Wrocławiu** analiza wprowadzonych 54 projektów organizacji ruchu wykazała, że w 26 przypadkach nieterminowo zawiadomiono Policję oraz organ zarządzający ruchem, w kolejnych 20 przypadkach w ogóle nie powiadomiono Policji, a w 18 organu zarządzającego ruchem. Przyczyną takiej sytuacji było m.in. nieinformowanie inspektorów terenowych DSDiK przez zarządy dróg powiatowych, realizujące zadania z zakresu utrzymania dróg na podstawie porozumień, o planach związanych z realizacją zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, pomimo ich poinformowania przez DSDiK o takim obowiązku. Wskazano również na trudności w planowym działaniu służb terenowych DSDiK, a także zapomnieniem oraz natłokiem spraw administracyjno-biurowych.*

Kolejną przyczyną braku lub nieterminowego przeprowadzania kontroli było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez organy zarządzające ruchem drogowym, polegające na nieokreślaniu w każdym przypadku terminu (daty), w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu[68]. Informacje te są niezbędne do planowania działań dot. wprowadzania oznakowania w celu wykonywania robót bez zakłócania ruchu drogowego i nie stwarzania zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego.

- *W **Oddziale GDDKiA w Warszawie** wydłużano znacznie, do 24 miesięcy ważność projektów organizacji ruchu oraz zatwierdzano projekty bez wskazania konkretnego terminu wprowadzenia tej organizacji.*
- *W **WZDW w Poznaniu** w zatwierdzanych projektach, mimo wymogu wynikającego z § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie określano terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu.*

Istotną przyczyną – nieprzeprowadzania kontroli – było również nagminne nieinformowanie zarządów drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu[69], w każdym przypadku upływu wyznaczonego uprzednio terminu, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu. Powyższe zaniechania wpływały także negatywnie na dyscyplinowanie zarządców wdrażających organizacje ruchu, a ponadto nowe lub zmienione organizacje ruchu wprowadzane były po upływie wyznaczonego terminu, w którym zatwierdzona organizacja powinna być wprowadzona.

- ***Marszałek Województwa Podkarpackiego** nie poinformował zarządu dróg wojewódzkich o utracie ważności 835 (84%) spośród 996 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, dla których ustalił termin ich wprowadzenia do 30 czerwca 2013 r.*
- *W **Urzędzie m.st. Warszawy** Biuro Drogownictwa i Komunikacji nie poinformowało zarządu drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadku 21 spośród 40 analizowanych w toku kontroli projektów.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** na poddanych analizie 43 wprowadzonych organizacji ruchu, w co czwartym przypadku jednostki wprowadzające organizację nie powiadomiły Starosty o terminie jej wprowadzenia. W żadnym z tych przypadków Starosta nie wykonał obowiązku zawartego w §12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem i nie poinformował zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu.*

[68] Obowiązek ten określa § 8 ust. 7 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

[69] Obowiązek ten wynika z przepisów § 12 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Niepowiadamianie zarządów dróg o planowanym wprowadzeniu organizacji ruchu niesie negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego, w postaci braku niezbędnej wiedzy o dokonywanych zmianach w organizacji ruchu.

- *W **GDDKiA Oddział w Warszawie** oględziny przeprowadzone na odcinkach dróg krajowych nr: 7, 8, 50 i 92 na trasie Warszawa, Mszczonów, Sochaczew, Ożarów Mazowiecki wykazały przypadki różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu, a stanem określonym w zatwierdzonych planach liniowych organizacji ruchu, np.: – w km 445+408 wg projektu powinno być: przejście dla pieszych oraz znak A-16 „przejście dla pieszych", w rzeczywistości nie było przejścia i znaku; – w km 444+850 był ustawiony znak B-23 „zakaz zawracania", którego wg projektu nie powinno być w tym miejscu; – na obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi nr 50 brakowało wielu słupków uchylnych, odblaskowych (znak U-25).*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** oględziny siedmiu dróg wojewódzkich wykazały m.in.: na drodze 835 w km od 220+265 do km około 190+000 brak linii segregacyjnej i słupków; od km 187+000 słupki prowadzące U-1a z częstymi brakami w oznakowaniu kilometrażu; na drodze nr 985 w miejscowości Chorzelów dwa przejścia ze światłami pulsującymi niezgodne z organizacją ruchu; na drodze nr 881 oznaczenie w terenie dwóch obiektów mostowych, dla których w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, wykazano nośność 15 t (B18), podczas gdy po przebudowie – 30 t; – na drodze nr 886 w miejscowości Blizne znajdowało się przejście ze światłami pulsującymi nie ujętymi w zatwierdzonej organizacji ruchu.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim** organizacje ruchu na drogach poddanych oględzinom były niezgodne z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu. Odstępstwa dotyczyły wysokości umieszczenia znaków pionowych, braku sygnalizacji świetlnych, umieszczenia urządzeń ostrzegawczych.*

Na konieczność (dla zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg) każdorazowego i terminowego przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu wskazywały ustalenia kontroli zgodności oznakowania dróg z organizacją ruchu przeprowadzonych w grudniu 2011 r. na terenie dwóch Rejonów Dróg PZDW w Rzeszowie:

- *(**RDW w Jarosławiu**) w 19 lokalizacjach drogi ustawiono niezgodnie z projektem lub nie zamontowano istotnych dla bezpieczeństwa użytkowników znaków (m.in.): B-33 ograniczenia prędkości (4 przypadki); B-20 Stop; A-1 niebezpieczny zakręt w prawo (2), A-7 ustąp pierwszeństwa (2);*
- *(**RDW w Jaśle**) w 10 lokalizacjach odpowiednio: B-33 ograniczenie prędkości (2), B-34 koniec ograniczenia prędkości; A-4 niebezpieczne zakręty – pierwszy w lewo z tabliczką T-3 koniec a ponadto stwierdzono liczne przypadki odchylenia od pionu znaków pionowych, co utrudniało ich widoczność.*

Niedopełnienie przez organy zarządzające ruchem, obowiązku przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, skutkowało licznymi przypadkami braku zgodności oznakowania dróg z zatwierdzoną organizacją ruchu. Opis tego stanu został przedstawiony w pkt. 3.5.1, 3.6.1 – 3.6.3.

3.4.3. Kontrola prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na wszystkich podległych drogach przeprowadzało, w obowiązujących terminach, tj. co najmniej raz na 6 miesięcy tylko 5 (25%) organów zarządzających ruchem drogowym. Pozostałe nie przeprowadzały żadnych kontroli (6 jednostek)[70], bądź realizowały ten obowiązek nierzetelnie, tj. z częstotliwością mniejszą od wymaganej lub obejmowały kontrolami tylko część dróg (w skrajnym przypadku 5% długości zarządzanych dróg wojewódzkich). Obowiązek przeprowadzania powyższych kontroli nakłada na organy nadzorujące ruchem przepis § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

[70] Tj. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Urzędy Miast w Łodzi, Katowicach i Poznaniu, Starostwa Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim i Tomaszowie Mazowieckim. Kontrole nie były wykonywane, ponieważ w sposób nieuprawniony przekazano wykonywanie przedmiotowych zadań do zarządów dróg.

- *W **Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim** w ogóle nie realizowano obowiązku zawartego w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, gdyż jak wyjaśniono, przyjęto założenie, że wykonywanie tej czynności należy do obowiązków Dyrektora PZD w Ostrowie Wielkopolskim.*
- *W **GDDKiA** stwierdzono nieprzeprowadzanie okresowych kontroli określonych w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem na odcinkach autostrady A-2 oraz drogi ekspresowej S-8.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** w I półroczu 2011 r. skontrolowano jedynie 63,5% dróg wojewódzkich i to nie w pełnym zakresie, ponieważ kontrole prowadzone przez pracowników Delegatury w Ciechanowie nie obejmowały sygnalizacji świetlnej.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego**, który zarządzał 82 drogami wojewódzkimi o długości ok. 2.270 km , obowiązki kontrolne wykonywano w odniesieniu do 5% długości zarządzanych dróg. W 2012 r. przeprowadzono i udokumentowano w sumie 26 kontroli „prawidłowości zastosowania, i funkcjonowania oznakowania", którymi objęto 26 dróg wojewódzkich o łącznej długości 479,27 km (21%). Jednak tylko w dwóch przypadkach kontrole te obejmowały całe odcinki dróg wojewódzkich pozostających w zarządzie Urzędu, przy czym w żadnym przypadku nie przeprowadzono kontroli „w obie strony".*
- *W **Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu** w I półroczu 2013 r. kontrolą okresową objęto 9 dróg o łącznej długości 18,3 km , tj. 9,0% łącznej długości dróg, na których ruch podlegał zarządzaniu, a w II półroczu (do końca lipca) objęto 5 dróg o łącznej długości 15,1 km , tj. 7,4% łącznej długości dróg. W tym czasie Prezydent zarządzał ruchem na łącznie 352 drogach o łącznej długości ok. 204 km .*
- *W **Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach** w 2012 r. nie zapewniono przeprowadzenia co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli aż 815 km (85,6%) spośród 952,7 km wszystkich dróg, wymagających jej przeprowadzenia.*

Organy, które przeprowadzały omawiane kontrole, powszechnie dokumentowały ich wyniki w sposób nierzetelny. Sporządzane przez większość jednostek protokoły, nie zawierały wskazania, które z dróg poddane zostały kontroli, tj. informacji o numerach, kategoriach i nazwach skontrolowanych dróg, co uniemożliwiło stwierdzenie objęcia kontrolą wszystkich dróg. W protokołach nie udokumentowano sprawdzenia, w oparciu o projekty organizacji ruchu, prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania i innych urządzeń, co nie pozwalało zidentyfikować, a następnie wyeliminować zagrożeń w ruchu drogowym wynikających z nieprawidłowości w oznakowaniu ciągów dróg jak i funkcjonowaniu urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

- *W **Urzędzie Miasta Rzeszowa** z treści protokołów wynikało, że kontrole ulic przeprowadzano osiedlami. Jednakże nie sprecyzowano, które ulice oraz o jakiej długości poddane zostały badaniom.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** przeprowadzone kontrole w 2012 r. wszystkich dróg o długości ok. 1.630 km , zostały udokumentowane w sposób nierzetelny. W ośmiu (na 35 ogółem) sporządzonych protokołach odnotowano jedynie ustalenia dotyczące kilku znaków drogowych (ośmiu w I i również ośmiu w II półroczu 2012 r. oraz 4 spostrzeżenia ogólne: „kilka przypadków znaków pionowych słabo widocznych", „stwierdzono kilka przypadków skrzywionych słupków U-1a", „droga skoleinowana", „droga w remoncie".*
- *W **Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli** zespół kontrolny Starostwa w ciągu trzech dni dokonał w ramach kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontroli ok. 605 km , tj. 91% wszystkich podległych dróg. Objęcie jednakże kontrolą aż 319 km w ciągu jednego dnia[71] wskazuje, że kontrole te przeprowadzono nierzetelnie, niezgodnie z wymogami przepisu § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.*

Nierzetelne, pobieżne wykonywania kontroli było m.in. wynikiem niedoborów kadrowych, jak również brakiem wewnętrznych regulacji normujących sposób przeprowadzenia kontroli, w tym dokumentowania i przedstawiania jej wyników.

- *W **WZDW w Poznaniu** nie wykonywano w pełnym zakresie obowiązku przeprowadzania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. WZDW zarządzał 84 drogami o łącznej długości ok. 2.665 km . Sytuacja ta wynikała z faktu, że kontrole na drogach zarządzanych przez WZDW wykonywane były tylko raz w roku i to dla niespełna połowy dróg.*

[71] W dniu 10 października 2012 r. przeprowadzono kontrolę 319,5 km dróg na terenie gmin Stalowa Wola i Bojanów.

- *W **Urzędzie Miasta Katowice** Prezydent nie zobowiązał pracowników Urzędu do realizowania kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, a przyczyną tej nieprawidłowości było przekazanie w 2009 r. do MZUiM w Katowicach części zadań wykonywanych wcześniej przez zlikwidowany Wydział Komunikacji Urzędu, w tym w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych.*
- *W **Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach** niewykonywanie kontroli na wszystkich ciągach dróg tłumaczono brakiem kadr w Biurze Transportu i Dróg Publicznych oraz koniecznością realizacji innych zadań w Biurze a także niepełną i nieaktualną dokumentacją, jaką powiat przejął, co w praktyce utrudniało lub często uniemożliwiało weryfikację oznakowania pod względem formalnym.*

Brak, w cyklach półrocznych, kontroli organizacji ruchu drogowego wymaganych przepisem *§ 12 ust. 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem* uniemożliwiał organom zarządzającym ruchem żądania wymiany zniszczonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, ich uzupełnienia do stanu określonego w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu, jak również stwierdzenia, czy znaki te zostały umieszczone w miejscach zgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Ponadto zaniechania te skutkowały wprowadzaniem przez zarządców dróg i inne podmioty zmian w organizacji ruchu, nie wynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu.

Część jednostek, która przeprowadzała ww. kontrole okresowe, ograniczała skuteczność ich wyników wskutek nieegzekwowania wykonywania zaleceń pokontrolnych, zarówno od zarządców dróg jak i podmiotów, którym powierzano utrzymanie oznakowania dróg.

- *W **ZDKiUM w Wałbrzychu** pomimo szeregu ustaleń dokonanych w latach 2011–2012, nadal nie usunięto 46 nieprawidłowości (22%). Przeprowadzone wówczas kontrole wykazały liczne nieprawidłowości w oznakowaniu i bieżącym utrzymaniu dróg, np. niezgodności organizacji ruchu drogowego z zatwierdzonymi projektami, wprowadzenie organizacji ruchu drogowego bez zatwierdzonego projektu, braki w oznakowaniu pionowym i poziomym, zniszczenia znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, niewidoczne i zniszczone oznakowanie, niewłaściwe urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. W protokołach wymieniono łącznie 201 nieprawidłowości.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** nie wyegzekwowano usunięcia 368 nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przeprowadzonej w 2011 r. oraz 918 w 2012 r. Usunięcia nieprawidłowości nie wyegzekwowano również od podmiotów, którym zlecono utrzymanie oznakowania. Skutkiem powyższego było utrzymywanie przez ponad 2 lata nieprawidłowego oznakowania i stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach wojewódzkich województwa śląskiego. Ponadto ZDW w Katowicach do 12 lipca 2013 r. poinformował Urząd o fakcie usunięcia jedynie 14 nieprawidłowości z 494 (3%) stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonej w marcu 2013 r.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego**, pomimo że termin udzielenia odpowiedzi przez zarząd dróg upłynął 20 września 2011 r. to przez ponad dwa lata Urząd nie wyegzekwował odpowiedzi na pisma wzywające do usunięcia nieprawidłowości, skierowane po kontrolach wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu nr 164/11.*

3.5 Wprowadzanie przez zarządców dróg zatwierdzonej organizacji ruchu

3.5.1. Prawidłowość stosowania znaków drogowych

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny[72] wykazały, że na skontrolowanych odcinkach dróg występowały przypadki, umieszczania oznakowania dezinformującego kierowców, wykluczającego się nawzajem lub mogącego negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników.

[72] Na drogach wojewódzkich zarządzanych przez WZDW w Poznaniu, miejskich zarządzanych przez ZDiUM we Wrocławiu oraz Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim a także drogach powiatowych w zarządzie Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

- *W **ZDiUM we Wrocławiu** oględziny 10 wybranych odcinków dróg, skrzyżowań i węzłów komunikacyjnych wykazały, m.in. że:*
  - *skrzyżowanie ul. Żmigrodzkiej z dojazdem na osiedle Poświęckie – po przejechaniu skrzyżowania, po prawej stronie niewłaściwie usytuowano znak „zakaz wjazdu" (dotyczący bocznej drogi podporządkowanej), mogący błędnie sugerować kierowcy poruszającemu się po drodze głównej, zakaz kontynuowania dalszej jazdy;*
  - *skrzyżowanie ul. Krupniczej z ul. Włodkowica – na ul. Krupniczej, przed dojazdem do ul. Włodkowica, oznakowanie pionowe nakazujące jazdę na wprost; poniżej znaku tablica z napisem „Nie dotyczy dojazdu do posesji przy ul Włodkowica"; przy wjeździe w ul. Włodkowica oznaczenie pionowe „zakaz ruchu" z informacją, że „Nie dotyczy dojazdu do posesji i rowerów"; jednocześnie na ul. Włodkowica zorganizowana i wyznaczona na całym odcinku drogi (znakiem D-18) strefa płatnego parkowania, „zachęcająca" do wjazdu wszystkich uczestników ruchu".*
- *W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu**, na poddanych oględzinom 10 odcinkach dróg powiatowych ujawniono 35 przypadków oznakowania dezinformującego kierowców, mogącego negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników dróg, które dotyczyły:*
  - *znaków E-17a „miejscowość", pod którym umieszczane były znaki B-33 „ograniczenia prędkości", w rezultacie znak ograniczenia prędkości obowiązywał tylko do pierwszego skrzyżowania, zamiast na terenie całej miejscowości;*
  - *występowania w pasie drogowym znaków wskazujących pierwszeństwo przejazdu (A-6b i A-6c), niewidocznych dla kierujących pojazdami;*
  - *zastosowania na drodze powiatowej nr 3367 D w Jaczkowie (skrzyżowanie z drogą gminną), znaku ostrzegawczego A-12c ,,zwężenie jezdni – lewostronne'', mimo braku zwężenia szerokości jezdni, jak również znaku A-1 ,,niebezpieczny zakręt w lewo'', umieszczonego po lewej stronie jezdni, tj. niezgodnie z rozporządzeniem ws. warunków technicznych dla znaków.*

Pozostałe, ustalone podczas oględzin charakterystyczne przykłady nieprawidłowości w oznakowaniu przedstawiono w zał. nr 5.8 do Informacji.

3.5.2. Dostosowanie oznakowania dróg do stanu wymaganego przepisami

Spośród skontrolowanych 25 zarządców dróg, w co trzecim[73] nie dostosowano oznakowania dróg do wymagań określonych w przepisach wydanych w 2003 r.[74] Dotyczyło to zarówno terminu zakończenia prac, jak i zakresu wymaganych robót.

Wszystkie znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające norm określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dla znaków, za wyjątkiem umieszczonych na przejazdach kolejowych, powinny być wymienione do końca 2008 r. a znaki pionowe do końca 2010 r. Natomiast termin wymiany sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych upływał z końcem 2011 r. Wymiana znaków i sygnalizatorów podyktowana była koniecznością poprawy ich czytelności.

- *Na terenie **m.st. Warszawy** (ZDM w Warszawie) około 30% sygnalizatorów świetlnych nie zostało zastąpionych sygnalizatorami spełniającymi warunki określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, co było niezgodne z § 2 ust. 4 tego rozporządzenia*
- *W **Oddziale GDDKiA w Poznaniu i we Wrocławiu** nie dotrzymano terminu wynikającego z § 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków, odnośnie dostosowania znaków drogowych do wymogów określonych przepisami rozporządzenia, na jednym z odcinków drogi krajowej nr 92.*
- *W **MZUiM w Katowicach** według stanu na dzień 5 września 2013 r. nie dokonano wymiany ok. 10% (1 600) pionowych znaków drogowych. Zwłokę w terminie zakończenia wymiany oznakowania usprawiedliwiano ograniczeniami finansowymi. Jednakże – jak ustalono – jednostka ta w dniu 6 września 2013 r. posiadała na stanie magazynowym 2.269 znaków drogowych.*

[73] W ZDM w Warszawie, GDDKiA (Oddziały w Poznaniu i we Wrocławiu), MZUiM w Katowicach, ZDP oraz MZUiM w Tarnowskich Górach, ZDW w Katowicach, ZDKiUM oraz Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim.

[74] Rozporządzenie o warunkach technicznych dla znaków obowiązuje od 23 stycznia 2004 r.

- *W **ZDP w Tarnowskich Górach** na dzień 8 sierpnia 2013 r. do wymiany pozostało ok. 53% (ponad 2.200) pionowych znaków drogowych oraz dwie sygnalizacje świetlne.*
- ***MZUiM w Tarnowskich Górach** nie dokonał do dnia 31 grudnia 2010 r. wymiany części oznakowania na zarządzanych drogach. Do wymiany pozostało ok. 20% (360 szt.) pionowych znaków drogowych.*

W rezultacie powyższych zaniechań, pomimo upływu odpowiednio od 3 do 5 lat od terminu wyznaczonego na wymianę oznakowania, nadal na polskich drogach stosowane jest oznakowanie, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, które nie spełniają wymagań określonych w przepisach. Tego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono również na drogach o największym natężeniu ruchu, tj. krajowych i wojewódzkich[75], w tym na terenie trzech największych miast[76].

Wskutek powyższych zaniedbań nie osiągnięto celu wymiany oznakowania, jakim było doprowadzenie do poprawy czytelności znaków oraz sygnałów drogowych. Nieprawidłowości te świadczą także o lekceważeniu znaczenia prawidłowego oznakowania dróg dla bezpieczeństwa ruchu.

Większość kierowników jednostek, które nie zakończyły wymiany, nie potrafiło – głównie z powodu nierzetelnie prowadzonej ewidencji, dokładnie określić, jaka liczba znaków drogowych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu wymaga wymiany, a czterech potrafiło jedynie podać dane szacunkowe (tj. od 10 – 50%).

- ***ZDW w Katowicach** nie posiadał aktualnych danych o liczbie znaków drogowych pionowych i poziomych rozmieszczonych na drogach będących w zarządzie ZDW. Brak aktualnych danych był wynikiem nieprzeprowadzenia inwentaryzacji obiektów znajdujących się w pasie drogowym. Na podstawie przeglądów, objazdów dróg oraz wizji w terenie można było tylko szacunkowo określić, że ok. 15% oznakowania pionowego i 30% oznakowania poziomego nie spełniało wymagań rozporządzenia o warunkach technicznych dla znaków.*
- ***ZDKiUM w Wałbrzychu** nie dokonał wymiany oznakowania poziomego, oznakowania pionowego, sygnalizatorów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w stosownych terminach. Nie przeprowadził także inwentaryzacji tych znaków i urządzeń oraz nie posiadał wiedzy na temat liczby znaków podlegających wymianie.*

Podstawową przyczyną niezakończenia procesu wymiany oznakowania niespełniającego wymaganych norm, był brak lub nierzetelnie przeprowadzanie kontroli okresowych i objazdów dróg. Ograniczenie wykonywania tych zadań uniemożliwiało prawidłowe określenie w poszczególnych latach zakresu koniecznych prac oraz zapewnienia środków finansowych niezbędnych do prawidłowego utrzymania oznakowania, w tym zakończenia procesu dostosowania oznakowania do wymagań przepisów. Dyrektorzy skontrolowanych zarządców dróg, jako przyczynę powyższego stanu wskazywali także na ograniczenia finansowe. Tymczasem stwierdzono przypadki braku działań mających na celu wyeliminowanie znaków i urządzeń niespełniających wymagań określonych w obowiązujących przepisach, w sytuacji niewykorzystywania środków zaplanowanych na inżynierię ruchu.

Przyczyną zaistniałej sytuacji było również niewłaściwe wykonywanie zadań przez organy zarządzające ruchem oraz sprawujące nadzór nad tym zarządzaniem. Organy te nierzetelnie wykonywały obowiązki w zakresie przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, sygnalizatorów i innych urządzeń oraz w zakresie dokonywania oceny organizacji ruchu pod względem zgodności z przepisami i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadania te nie były bowiem w ogóle wykonywane, bądź nie podejmowano skutecznych działań w razie wykrycia nieprawidłowości.

[75] Tj. na drodze krajowej nr 92 oraz na drogach wojewódzkich zarządzanych przez ZDW w Katowicach.

[76] Na terenie Katowic, Poznania i Warszawy.

3.5.3. Realizacja zadań w zakresie wykonywania objazdów dróg, sytuowania reklam w pasie drogowym oraz utrzymania zieleni przydrożnej

Wykonywanie objazdów dróg

Skontrolowani zarządcy dróg nierzetelnie wykonywali obowiązki polegające na przeprowadzaniu bieżących objazdów dróg[77]. Nierzetelnie dokumentowano również wyniki przeprowadzonych czynności. Nieprawidłowości ujawniono w sześciu (24%) skontrolowanych jednostkach[78]. Polegały one na nieprowadzeniu dzienników objazdu dróg lub niewłaściwym ich wypełnianiu. W rezultacie tej sytuacji nawet prowadzone dzienniki nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu dróg. Przede wszystkim nie wyszczególniano w dziennikach objazdów braków oznakowania i uszkodzeń drogi oraz ich lokalizacji. W zaleceniach pokontrolnych nie formułowano wniosków dotyczących terminu usunięcia usterek.

- *W **Urzędzie Miasta w Stalowej Woli** w ogóle nie prowadzono dzienników objazdu dróg, jak również żadnej innej dokumentacji mogącej potwierdzić wykonywanie przeglądów okresowych. Protokoły z kontroli oraz dzienniki objazdu dróg nie były prowadzone – jak wyjaśniano – ze względu na ograniczone możliwości kadrowe.*
- *W **MZDW w Warszawie** w dziennikach objazdu dróg prowadzonych w Rejonach Dróg Grodzisk Mazowiecki, Wołomin, Nowy Dwór Mazowiecki i Radom nie wyszczególniano istniejących usterek, uszkodzeń oraz ich lokalizacji, nie określano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych i nie wpisywano daty wykonania zalecenia. W Rejonie Gostynin w dziennikach objazdu dróg w zaleceniach pokontrolnych nie formułowano wniosków dotyczących terminu usunięcia usterek. Dzienniki objazdu w wymienionych rejonach prowadzone były nierzetelnie i niezgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2 rozporządzenia o ewidencji dróg. Pracownicy nie byli przeszkoleni w zakresie prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej.*
- *W **MZUiM w Tarnowskich Górach** nie prowadzono dzienników objazdu dróg. Czynności dokumentowano w formie protokołów z objazdów dróg, jednak nie zawierały one wymaganych elementów takich, jak określenie kategorii i numerów ewidencyjnych dróg, zaleceń pokontrolnych i terminów realizacji oraz dat wykonania zaleceń. Dzienniki objazdu dróg – zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia o ewidencji dróg prowadzono dopiero od lipca 2013 r.*

Stwierdzono również 2 przypadki (w WZDW w Poznaniu oraz w ZDW w Łodzi), że zarządcy dróg nie przestrzegali postanowień wewnętrznych instrukcji, regulujących organizację pracy służb liniowych, które określały minimalną częstotliwość objazdów dróg. Miedzy innymi w WZDW w Poznaniu pracownicy Obwodu w Wągrowcu nie wykonywali objazdów dróg wymaganych odstępach czasu, pomimo że w Instrukcji dla obwodu drogowo-mostowego, kierownik obwodu i drogomistrz zobowiązani byli do systematycznych objazdów dróg wojewódzkich z częstotliwością nie mniejszą niż raz w tygodniu.

Zgodnie z treścią zał. nr 2 do rozporządzenia o ewidencji dróg, dzienniki objazdu drogi, które powinny być prowadzone oddzielne dla każdej kategorii dróg, służą do ewidencjonowania zauważonych usterek, braków i uszkodzeń drogi oraz ich lokalizacji. W książkach objazdu powinno być potwierdzane usuwanie tych nieprawidłowości. Niepełna dokumentacja w tym zakresie może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, ponieważ brak możliwości lokalizacji uszkodzeń drogi ogranicza skuteczne ich usuwanie. Ponadto brak udokumentowanej wiedzy o stanie technicznym dróg, ograniczał możliwość prowadzenia planowej gospodarki, tj. należytego wykonywania czynności związanych z bieżącym utrzymaniem lub remontami objętych zarządem dróg.

---

[77] Do zarządcy drogi należy w szczególności przeprowadzanie okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg – na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane oraz przeprowadzanie bieżących kontroli stanu dróg, 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 – na podstawie art. 20 pkt 10 ustawy o drogach.

[78] GDDKiA, ZDW w Łodzi, WZDW w Poznaniu, MZDW w Warszawie, Urzędu Miasta w Stalowej Woli oraz MZUiM w Tarnowskich Górach.

Reklamy w pasie drogowym

Niekorzystny wpływ na kierujących pojazdami, z uwagi na ograniczenie czytelności i widoczności oznakowania i innych elementów dróg, wywierały nieprawidłowo umieszczane reklamy w pasach drogowych. Zarządcy dróg nie sprawowali rzetelnej kontroli nad dotrzymaniem przez właścicieli reklam warunków zajęcia pasa drogowego, dotyczących lokalizacji reklam. Kontrole przeprowadzane w tym zakresie dotyczące wielkości reklamy i miejsca jej lokalizacji nie były dokumentowane. W aktach spraw brakowało dokumentacji potwierdzającej, że przed wydaniem zezwolenia na lokalizację reklamy przeprowadzano analizę jej wpływu na widoczność oznakowania i innych elementów drogi. Reklamy umieszczane były także, pomimo negatywnych opinii o ich usytuowaniu.

- *W 2009 r. Dyrektor **ZDM w Warszawie** sporządził opinię dla Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy, w której sprzeciwił się umieszczaniu tzw. ekranów diodowych w sąsiedztwie pasa drogowego. Wnioskował, aby Biuro wydawało opinię negatywną w przypadkach umieszczenia takich reklam w sąsiedztwie pasa drogowego. Mimo to w bliskiej odległości od jezdni zamontowano wyświetlacze LED z ruchomymi obrazami oraz wielkopowierzchniowe reklamy na budynkach (np. na budynku Cepelii przy Rondzie Dmowskiego), stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym,). W trzech miejscach umieszczono łącznie 10 reklam bez zezwolenia ZDM.*

Brak właściwego nadzoru powodował, że w pasach drogowych nagminnie umieszczano reklamy bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust.1 i 2 pkt 3 ustawy o drogach lub niezgodnie z określonymi w nim warunkami. Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w pięciu[79] jednostkach. Na poddanych oględzinom odcinkach dróg, stwierdzono występowanie łącznie 69 tablic reklamowych, które zostały umieszczone bez zezwolenia zarządcy drogi. Reklamy te ograniczały widoczności znaków drogowych w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego.

- *W **ZDW w Katowicach** oględziny wykazały, że pięć tablic reklamowych umieszczonych zostało niezgodnie z warunkami wydanych zezwoleń. Odległość jednej z tablic reklamowych od krawędzi jezdni drogi była dwukrotnie mniejsza niż wymagana decyzją, a dolne krawędzie czterech pozostałych tablic reklamowych znajdowały się na wysokości mniejszej niż wymagana w tych decyzjach (5,0 m), tj. na wysokościach od 2,60 m do 3,80 m. Ponadto jedna z tych tablic ograniczała widoczność znaków drogowych informacyjnych umieszczonych za nią.*
- *W **ZDKiUM w Wałbrzychu** oględziny 10 miejsc lokalizacji reklam wykazały: 2 przypadki przekroczenia powierzchni reklamy (ustalonej w decyzji zezwalającej na zajęcia pasa drogowego), co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych; 8 przypadków umieszczenia reklamy bez zezwolenia ZDKiUM. Oględziny 15 dróg gminnych wykazały 26 przypadków (na siedmiu drogach) umieszczenia reklamy bez zezwolenia ZDKiUM, co stanowiło naruszenie art. 40 ust. 1 ww. ustawy.*
- *W **MZD w Ostrowie Wielkopolskim** podczas oględzin sześciu ulic stwierdzono 31 reklam o łącznej powierzchni ok. 16 m^2 umieszczonych bez wymaganego zezwolenia.*

Utrzymanie zieleni w pasie drogowym

O nierzetelnie prowadzonych objazdach dróg świadczą również wyniki przeprowadzonych w toku kontroli oględzin w zakresie realizacji przez zarządców dróg obowiązku określonego w art. 20 pkt 16 ustawy o drogach, dotyczącego utrzymywania zieleni przydrożnej. Zaniechania te skutkowały obniżeniem bezpieczeństwa w miejscach szczególnie istotnych dla ruchu, takich jak przejścia dla pieszych, wzniesienia, łuki dróg, skrzyżowania i węzły komunikacyjne.

Oględziny dróg (wytypowanych m.in. według największej liczby zdarzeń, które miały miejsce na drogach) ujawniły w dziewięciu jednostkach (36%) aż 54 przypadki (na 104 miejsca poddane ocenie) ograniczenia widoczności oznakowania, sygnalizatorów bądź przejść dla pieszych.

[79] ZDW w Katowicach, MZDW w Warszawie, ZDM w Warszawie, MZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDKiUM w Wałbrzychu.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** przeprowadzone oględziny siedmiu dróg wojewódzkich wykazały m.in., że w miejscowości Urzejowice (w km 155+009) widoczność zarówno pieszym korzystającym z przejścia, jak i kierowcom wyjeżdżającym z ostrego zakrętu od strony Przeworska ograniczały nieprawidłowo pielęgnowane drzewa.*
- *W **ZDM w Warszawie** oględziny pięciu skrzyżowań i 10 odcinków dróg wykazały nieprawidłowości na każdym z nich. Między innymi na trzech skrzyżowaniach widoczność ograniczały drzewa, a rzędy drzew w skrajni drogi zasłaniały znaki i sygnalizatory. Na kolejnych siedmiu ulicach korony i pojedyncze gałęzie drzew w 12 przypadkach znajdowały się w skrajni drogi, zasłaniając lub ograniczając widoczność znaków.*
- *W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** oględziny przeprowadzone na 43 drogach gminnych wykazały w siedmiu przypadkach niewłaściwe utrzymanie zieleni w pasach dróg gminnych, w sposób ograniczający widoczność znaków szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa użytkowników (m.in. znaku A-17 „uwaga dzieci", B-36 „zakaz zatrzymywania się", C-2 „nakaz jazdy w prawo za znakiem", C-5 „nakaz skrętu w prawo").*

Przyczynami nienależytego utrzymywania zieleni w pasie drogowym było niewykonywanie postanowień umów przez podmioty, z którymi zawarto umowy na konserwację zieleni przydrożnej, bądź nieprawidłowo skonstruowane umowy, w których nienależycie określono obowiązki wykonawców robót. Do powyższej sytuacji przyczynił się także brak skutecznych działań ze strony służb kontrolnych zarządców dróg w zakresie egzekwowania postanowień zawartych umów.

3.5.4. Wykonywanie na postawie prawa budowlanego okresowych kontroli dróg – rocznych i pięcioletnich

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a Prawa budowlanego, co najmniej raz w roku kontrolą należy objąć wszystkie elementy dróg narażone na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujące podczas ich użytkowania. Natomiast na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2, co najmniej raz na 5 lat użytkowania drogi, należy sprawdzić jej stan techniczny, przydatność do dalszego użytkowania, estetykę drogi oraz jej otoczenia.

W łącznie 17 skontrolowanych jednostkach (68%) dopuszczono do poważnych zaniedbań i nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli dróg i ich infrastruktury (w tym oznakowania)[80]. Dotyczyły one nieregularnego lub całkowitego braku przeprowadzania kontroli okresowych, wykonywania ich w niepełnym zakresie oraz z pominięciem niektórych zarządzanych dróg. Nieprawidłowości polegały także na przeprowadzaniu kontroli przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień budowlanych. Nierzetelnie dokumentowano również ustalenia kontroli.

- *W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** protokoły z rocznych i pięcioletnich kontroli dróg powiatowych i ich oznakowania sporządzane były w sposób ogólnikowy, bez opisu stwierdzonego stanu tych dróg. Zawarte w nich informacje sprowadzały się wyłącznie do oceny poszczególnych elementów pasa drogowego (dobra, średnia, zła). Nie dysponowano przy tym wyznacznikami umożliwiającymi wystawienie tych ocen. Natomiast w dziennikach objazdów dróg brakowało zapisów o ustaleniach z przeprowadzonych rocznych kontroli dróg powiatowych i ich oznakowania. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Prawo budowlane ustalenia z tych kontroli winne być zapisane w dziennikach objazdu dróg, ewidencjonowanych w książce drogi.*

Nieprawidłowym stanem było także uznawanie za kontrole okresowe czynności związanych z wykonywaniem bieżących objazdów dróg. Zakres pięcioletnich kontroli okresowych nie pokrywał się z czynnościami wymaganymi do przeprowadzenia w ramach objazdów. Zaniedbania w tym

[80] Dokonywanie przeglądu stanu technicznego dróg wynika zarówno z przepisów ustawy o drogach jak i Prawa budowlanego, w którym droga jest zdefiniowana jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Przegląd drogi powinien zatem oprócz stanu nawierzchni jezdni, rowów odwadniających i skarp, chodników, poboczy, wpustów ulicznych kanalizacji deszczowej, oraz innych jej elementów, uwzględnić również stan oznakowania pionowego, poziomego oraz urządzeń BRD.

zakresie stanowiły naruszenie przepisów zarówno ustawy o drogach (art. 20 pkt 10), jak i ustawy Prawo budowlane (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2).

Brak rocznych i/lub pięcioletnich przeglądów okresowych[81] stwierdzono w dziewięciu jednostkach (36%).

- ***Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim*** *nie posiadał dokumentów wskazujących na przeprowadzanie kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynieryjnych, a także ich przydatności do użytkowania. Stosownie do art. 64 ust. 3 ustawy Prawo budowlane protokoły z kontroli stanu technicznego winny być dołączone do książki obiektu budowlanego. Naczelnik WIM wyjaśniał, że protokoły kontroli stanu technicznego dróg i urządzeń inżynieryjnych oraz ich przydatności do użytkowania nie były sporządzane, lecz drogi podlegały kontroli pod kątem konieczności prowadzenia robót remontowych oraz pod kątem bezpieczeństwa ruchu. Wyjaśnień tych nie potwierdzały m.in. wyniki postępowania prowadzone po zgłoszeniu roszczeń powypadkowych na drogach gminnych, w których Naczelnik WIM informował zainteresowane podmioty o: „nieprzeprowadzaniu przeglądu stanu technicznego i nieposiadaniu kopii protokołu z ostatniego przeglądu".*
- *W* ***ZDKiUM w Wałbrzychu*** *w 2011 r. nie poddano okresowej kontroli technicznej (rocznej) żadnej z 328 dróg gminnych miasta Wałbrzycha, będących w zarządzie drogowym ZDKiUM, a w 2012 r. odpowiednio 301 z 328 dróg. W latach 2008–2013 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK) ZDKiUM nie poddał okresowej kontroli technicznej (5-letniej) żadnej z 328 dróg gminnych miasta Wałbrzycha, będących w zarządzie drogowym ZDKiUM.*

Nieprawidłowości polegające na wykonywaniu kontroli w niepełnym zakresie, niedotrzymywaniu terminów badań, nieobejmowaniu kontrolami wszystkich zarządzanych dróg oraz przeprowadzanie kontroli przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień stwierdzono w 10 jednostkach[82].

- ***MZD w Ostrowie Wielkopolskim*** *nie dokonywał systematycznych kontroli okresowych (pięcioletnich) dróg. Ww. kontrolą nie objęto w 2011 r. 220 dróg gminnych. Natomiast w 2011 r. nie przeprowadzono kontroli okresowych (rocznych) dla 165 dróg i odpowiednio dla 150 dróg w 2012 r.*

Przyczynami zaniedbań była w większości przypadków nieznajomość obowiązujących w tym zakresie przepisów, brak pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane bądź środków finansowych niezbędnych do zlecenia przeglądów jednostkom zewnętrznym. Nie bez wpływu na ich powstanie było lekceważenie przez kierowników skontrolowanych jednostek znaczenia rzetelnego wykonywania przeglądów na bezpieczeństwo użytkowników dróg. Nieustanowienie lub brak skutecznych procedur powodowało, że za równoważne z przeglądami bezpodstawnie uznawano np. badania stanu nawierzchni dróg lub to, że drogi są objęte gwarancjami.

- *W* ***Urzędzie Miasta Pruszków****, za jedną z przyczyn nieprzeprowadzania kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich zarządzanych dróg, poza względami oszczędnościowymi, podano – co tylko potwierdza nieznajomość przepisów w tym zakresie, że były one objęte gwarancjami wykonawców robót.*
- *W* ***WZDW w Poznaniu****, przyczyną nieprzeprowadzania pięcioletnich kontroli okresowych dróg wojewódzkich, było to że Dyrektor WZDW uznał za równoważne z tymi kontrolami badania cech nawierzchni z określeniem ich stanu technicznego, które wykonywał specjalistyczny instytut laboratoryjny. Jednak, jak wynikało z zawartych umów, badania te obejmowały jedynie jeden z elementów kontroli okresowych i nie mogły ich zastępować. Przede wszystkim kontroli i ocenie nie poddano urządzeń znajdujących się w pasie drogi a przede wszystkim oznakowania i urządzeń BRD.*
- *W* ***Urzędzie Miasta Stalowa Wola*** *od maja do lipca 2010 r. przeprowadzono 117 kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej dróg gminnych w trybie przewidzianym przez art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane, tj. przeglądów przeprowadzanych, co najmniej raz na 5 lat. Kontrola ta miała jednak*

81 Przeglądów rocznych nie przeprowadzano w: Urzędach Miast w: Tomaszowie Mazowieckim, Stalowej Woli i Pruszkowie, ZDKiUM w Wałbrzychu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.
Natomiast przeglądów pięcioletnich nie przeprowadzano w: WZDW w Poznaniu, MZD w Ostrowie Wielkopolskim, Urzędzie Miasta w: Tomaszowie Mazowieckim, ZDKiUM w Wałbrzychu, PZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz Starostwie Powiatowym w Pruszkowie.

82 Przeglądy roczne przeprowadzano nierzetelnie w: ZDiT w Łodzi, MZUiM w Tarnowskich Górach oraz MZD w Ostrowie Wielkopolskim.
Natomiast przeglądy pięcioletnie były przeprowadzane w sposób nierzetelny w: ZDW w Katowicach i Łodzi, ZDM w Poznaniu, ZDiT w Łodzi, MZUiM w Tarnowskich Górach, Urzędach Miast w Stalowej Woli i Pruszkowie, ZDP w Tarnowskich Górach i Tomaszowie Mazowieckim.

charakter jednorazowej akcji. Nie stwierdzono bowiem – poza przywołanymi powyżej przypadkami – wykonywania przez Miasto innych kontroli w trybie przywołanego powyżej przepisu. Nie wykonywano tych kontroli zarówno przed rokiem 2010, jak i po. Aktualnej kontroli okresowej stanu technicznego – w trybie 5-cio letnim – nie przeprowadzono na 105 odcinkach dróg miejskich, tj. na 47,3%. W latach 2011 – 2013 (I półrocze), nie przeprowadzano również corocznych kontroli stanu technicznego dróg. Nie stwierdzono bowiem dokumentów, protokołów, czy innych zapisów (np. w dzienniku objazdu dróg) sporządzonych przez osoby uprawnione, mogące poświadczyć o wykonywaniu tych kontroli.

- *W **MZUiM w Tarnowskich Górach** jako przyczynę wskazano zbyt duży zakres obowiązków służbowych pracownika (zatrudnionego tylko w wymiarze ¾ etatu), m.in. pełnienie funkcji inwestora nadzoru inwestorskiego oraz nadzór nad robotami obcych gestorów sieci zlokalizowanych w pasach drogowych. W zarządzie tym stwierdzono, że spośród 353 zarządzanych dróg, 146 (w 2011 r.) oraz 144 (w roku 2012) nie zostało poddanych kontroli rocznej stanu technicznego, a na ośmiu drogach gminnych nie przeprowadzono wymaganej co najmniej raz na pięć lat, kontroli ich stanu technicznego i przydatności do użytkowania.*

Wskutek zaniechania wykonywania kontroli okresowych przez 5 skontrolowanych zarządców/zarządy dróg[83], nie poddano kontroli okresowej rocznej dróg o łącznej długości 939 km , z czego 833 km zlokalizowanych było na terenie czterech miast. Natomiast w cyklach pięcioletnich oceny stanu technicznego zarządzanych dróg oraz ich przydatności do dalszego użytkowania nie dokonało odpowiednio 6 (24%) jednostek[84] dla dróg o łącznej długości 3.870 km . Brak kontroli bądź ich nierzetelne wykonywanie pozbawiał zarządców aktualnej wiedzy pozwalającej na zaplanowanie środków finansowych, koniecznych do przeprowadzenia niezbędnych remontów, co z kolei przyczyniało się do obniżenia bezpieczeństwa użytkowników dróg.

W związku z nieprzeprowadzaniem, wymaganych ustawą Prawo budowlane kontroli okresowych dróg, NIK przesłała stosowne zawiadomienia do właściwych Inspektorów Nadzoru Budowlanego. Niewykonanie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich), wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane stanowi wykroczenie określone w art. 93 pkt 8 tej ustawy i jest zagrożone karą grzywny, którą może wymierzyć inspektor nadzoru budowlanego.

Nieprawidłowości w ww. zakresie wystąpiły w skontrolowanych jednostkach, zlokalizowanych na terenie czterech województw[85] z sześciu objętych kontrolą.

W czterech jednostkach (40%), w których kontrole okresowe były wykonywane, zalecenia pokontrolne nie zostały zrealizowane lub wykonano je nierzetelnie.

- *W **Urzędzie Miejskim w Pruszkowie** z zapisów 20 dzienników objazdów dróg gminnych, dokonanych po kontrolach jednorocznych przeprowadzonych w 2012 r. nie wynikało, czy zostały zrealizowane zalecenia pokontrolne, dotyczące usunięcia stwierdzonych usterek, braków, uszkodzeń oraz nieprawidłowości dotyczących stanu oznakowania. Ponadto z treści analizowanych wszystkich 27 protokołów odbioru (które Urząd posiadał) dotyczących robót konserwacyjnych i naprawczych dróg i ich oznakowania oraz dziewięciu protokołów dotyczących konserwacji zieleni nie wynikało, czy wykonywane roboty dotyczyły realizacji zaleceń pokontrolnych.*
- *W **DSDiK we Wrocławiu** analiza dokumentacji, wykonanej w latach 2011–2012 dla 20 losowo wybranych rocznych przeglądów stanu technicznego dróg wykazała, że sformułowane w ich wyniku zalecenia:*
  - *w przypadku dwóch dróg (10%) nie zostały zrealizowane,*
  - *w przypadku 13 dróg (65%) zalecenia zrealizowano tylko częściowo bądź podjęte prace remontowe były w toku.*

[83] Urzędy Miast w Tomaszowie Mazowieckim i w Stalowej Woli, Urząd Miejski w Pruszkowie, ZDKiUM w Wałbrzychu oraz ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

[84] Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim, Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, WZDW w Poznaniu, MZD oraz PZD w Ostrowie Wlkp., ZDKiUM w Wałbrzychu.

[85] Tj. województwa wielkopolskiego, łódzkiego, mazowieckiego oraz śląskiego.

Powyższe świadczy o niestosowaniu się do wynikającego z art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, obowiązku zarządcy drogi odnośnie utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

W jednym z zarządów (w **ZDW w Katowicach**), mimo że posiadał on wystarczające narzędzia do wyegzekwowania od podmiotów, którym zlecono utrzymanie dróg, niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości[86], inspektorzy nie kwestionowali złej jakości wykonanych robót.

- *W zarządzie tym do czasu przeprowadzenia kontroli w marcu 2013 r, nie usunięto nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli zrealizowanych w latach 2011–2012 polegających na niedostatecznej jakości wykonanych robót utrzymaniowych.*

Nieskutecznie egzekwowano od wykonawców z którymi zawarto stosowne umowy, realizację zadań dotyczących wykonywania przeglądów oznakowania pionowego i poziomego dróg. Pomimo, że wykonawcy nie przedkładali raportów z przeglądów, bądź czynili to nieterminowo, działania wobec nich podejmowano z wielomiesięczną zwłoką.

- *W **Urzędzie Miejskim w Pruszkowie** wykonawcy nie przedłożyli Urzędowi, za okres od 16 lutego do 31 października oraz od 3 listopada do 31 grudnia 2012 r. raportów z przeglądu oznakowania pionowego i poziomego dróg gminnych. Urząd podjął działania wobec jednej z firm dopiero 12 listopada 2012 r. a następnie 14 grudnia 2012 r. informując, że roboty wykonywane są chaotycznie, nieterminowo oraz niezgodnie z umową. W 2012 r. wykonawcy dokonali pięciu przeglądów oznakowania pionowego i poziomego (po dwa w styczniu i lutym oraz jeden w listopadzie), którym objęli łącznie 143 ulice spośród 366 dróg gminnych, pomimo że zgodnie z zawartą w 2011 r. umową wykonawca został zobowiązany do przeprowadzania okresowych przeglądów oznakowania minimum 3 razy w miesiącu, natomiast według kolejnej umowy zawartej w 2012 r. takie kontrole miały być przeprowadzane 2 razy w miesiącu.*

Brak raportów z okresowych kontroli oznakowania uniemożliwiał zarządcy drogi bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości w oznakowaniu dróg. Natomiast nieprzeprowadzanie systematycznych kontroli stanu oznakowania dróg ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowników.

U czterech zarządców/zarządach dróg[87] dopuszczono do przeprowadzania kontroli okresowych dróg przez osoby niespełniające stosownych wymagań do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych polegających na sprawowaniu kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych.
Podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, stanowi wpis do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami[88] – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

- *W **PZDW w Rzeszowie** trzech pracowników wykonujących kontrole okresowe dróg co prawda posiadało uprawnienia budowlane, jednak PZDW nie dysponował dokumentami potwierdzającymi spełnienie wymogu określonego w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, niezbędnego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.*
- *W **WZDW w Poznaniu** kontrole okresowe roczne przeprowadzała osoba, która nie dysponowała zaświadczeniem potwierdzającym przynależność do właściwej izby zawodowej, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 tej ustawy).*
- *W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** powierzono wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie osobie niespełniającej jednego z wymogów określonych w art. 12 ust. 7*

[86] Ponieważ w porozumieniach i umowach postanowiono, że podstawą do wystawienia faktury i wypłaty wynagrodzenia będzie protokół odbioru podpisany przez inspektora nadzoru ZDW.

[87] W WZDW w Poznaniu, PZDW w Rzeszowie, DSDiK we Wrocławiu oraz Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim.

[88] Określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932).

ustawy Prawo budowlane. Inspektor Wydziału Inżynierii Miasta, do której obowiązków służbowych należało przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg gminnych oraz drogowych obiektów inżynieryjnych, nadzór nad realizacją robót dotyczących bieżącego utrzymania, remontów i przebudowy dróg oraz udział w ich odbiorach, nie dopełniła obowiązku w zakresie uzyskania wpisu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzonego zaświadczeniem wydanym przez tę izbę o posiadaniu wymaganego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody mogące wyniknąć w związku z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W kolejnych dwóch zarządach[89] w ogóle nie zadbano o zatrudnienie osób posiadających wymagane kwalifikacje, przy czym w ZDP w Tomaszowie Mazowieckim uprawnienia posiadał jedynie dyrektor tego zarządu dróg.

Dopuszczenie do wykonywania kontroli przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień stanowiło naruszenie art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej bez odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania tej funkcji zagrożone jest odpowiedzialnością karną – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. (art. 91 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Należy podkreślić, że 3 z 4 ww. przypadków dotyczyło wykonywania przeglądów okresowych dróg o dużym obciążeniu ruchem, tj. dróg wojewódzkich.

Przyczyny wykonywania przeglądów przez osoby nieuprawnione wynikały przede wszystkim z nieznajomości przepisów regulujących te kwestie.

- *W **DSDiK we Wrocławiu** dwóch pracowników służby utrzymaniowo-remontowej przeprowadzało w latach 2011 i 2012 r. kontrole okresowe dróg wojewódzkich, pomimo że nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali potwierdzającym to zaświadczeniem wydanym, przez tę izbę. W sumie pracownicy ci przeprowadzili przeglądy stanu technicznego 13, tj. 16% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2011 r. oraz ośmiu, tj. 10% dróg wojewódzkich zarządzanych przez DSDiK w 2012 r.*

Wskutek niezatrudnienia osób posiadających wymagane uprawnienia budowlane do wykonywania funkcji technicznych w budownictwie, zadania w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, sprowadzały się wyłącznie do pobieżnych sprawdzeń stanu dróg.

- *W **ZDKIUM w Wałbrzychu** pracownicy, nie chcąc naruszyć przepisu art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, ograniczali swoje czynności (realizowane podczas objazdów dróg) do ogólnych przeglądów stanu technicznego dróg, których wynik zapisywali w dziennikach objazdów.*

3.6 Wykonywanie zadań dotyczących bezpieczeństwa i efektywności ruchu na drogach

3.6.1. Analizy organizacji i bezpieczeństwa ruchu

Jedynie 7 (35%) skontrolowanych organów zarządzających ruchem drogowym[90] przeprowadzało analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, tj. realizowało zadanie w zakresie zarządzania ruchem określone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich, tylko w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego wykonywano wspomniane analizy, jednakże czynności te realizowano nierzetelnie.

[89] W ZDKiUM w Wałbrzychu oraz w ZDP w Tomaszowie Mazowieckim.

[90] Analizy wykonywano w Urzędzie Miejskim Wrocławia, Urzędach Miast Katowice i Rzeszowa, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego oraz Starostwach Powiatowych w: Stalowej Woli, Tarnowskich Górach i Wałbrzychu.

- ***Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego**, poza sytuacjami opisanymi w protokołach i wystąpieniach pokontrolnych, nie dysponował odrębnymi, w formie pisemnej, okresowymi analizami istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa i jego efektywności, które zgodnie z § 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia o zarządzaniu ruchem zostało zaliczone do działań w zakresie zarządzania ruchem.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** pracownikom Referatu Inżynierii Ruchu powierzono do realizacji zadania należące do organu zarządzającego ruchem, za wyjątkiem opracowywania lub zlecania do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu oraz przekazywania zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji (tj. zadań określonych w § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem). Zadania te powierzono do realizacji ZDW w Katowicach.*

Z miast na prawach powiatu[91] analiz istniejącej organizacji ruchu nie prowadzono w Warszawie i Wałbrzychu, uzasadniając to niewystarczającym zasobem kadrowym. Brak analiz utrudniał podejmowanie spójnych i efektywnych działań prowadzących do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności na ulicach miasta stołecznego Warszawy.

- *W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie przeprowadzano analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Na konieczność utworzenia komórki zajmującej się analizami bezpieczeństwa i warunków ruchu dla potrzeb organu zarządzającego ruchem zwracał uwagę Inżynier Ruchu m.st. Warszawy, jednak jak wyjaśnił, występujące od kilku lat ograniczenia w zatrudnianiu nowych pracowników i oszczędności wprowadzone przez Urząd odsuwają ten plan w bliżej nieokreśloną przyszłość. Stwierdził, że obecny stan zatrudnienia jest niewystarczający dla realizacji bieżących zadań i obowiązków nałożonych na organ.*

W połowie skontrolowanych starostw nie przeprowadzano żadnych analiz organizacji ruchu, natomiast w dwóch starostwach[92] analizy przeprowadzano tylko dla niektórych odcinków dróg, głównie dróg powiatowych.

- ***Starosta Wałbrzyski** nie dokonywał analizy zatwierdzonej organizacji ruchu poza przypadkami pojedynczych analiz związanych z wnioskami wpływającymi do tego organu w sprawie wprowadzenia zmian w organizacji ruchu.*

Skontrolowane organy, sporządzające analizy, w sposób dowolny realizowały ten obowiązek. Analizy nie były prowadzone w sposób cykliczny i w większości przypadków nie obejmowały wszystkich dróg objętych zarządem. W części jednostek analizy podejmowano na wniosek mieszkańców, w innych podstawą analiz były informacje o zdarzeniach na drogach, przy czym nie każda ze skontrolowanych jednostek dysponowała takimi informacjami.

Brak spójnych, jednolitych działań w zakresie prowadzenia analiz utrudniał podjęcie efektywnych działań prowadzących do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Należy podkreślić, że jednym z podstawowych zadań organu zarządzającego ruchem drogowym, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, jest opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu. Zatem przeprowadzanie analiz powinno umożliwić tym organom identyfikację najbardziej niebezpiecznych miejsc na sieci dróg, co stanowić powinno podstawę wprowadzania zmian w organizacji ruchu.

[91] Które nie przekazały zarządzania ruchem zarządom dróg.

[92] W Starostwach Powiatowych w Stalowej Woli i Wałbrzychu.

3.6.2. Wykonywanie robót w pasie drogowym

Działania podejmowane przez organy zarządzające ruchem drogowym w celu ograniczenia uciążliwości wynikających z prowadzenia robót drogowych były nieskuteczne. Potwierdziły to m.in. wyniki przeprowadzonych w toku kontroli oględzin.

W trzech jednostkach[93] nie zadbano o bezpieczną realizację robót już na etapie ich przygotowania. Postanowienia umów dotyczących robót drogowych[94] (w 67% zbadanych umów) nie zawierały zapisów o karach umownych z tytułu przerw w pracy lub odstąpienia od realizacji kontraktu z przyczyn leżących po stronie wykonawcy umowy, co w takich przypadkach nie dyscyplinowało wykonawców oraz skutkowało brakiem możliwości dochodzenia stosownych roszczeń. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót drogowych nie zawierały regulacji mających na celu minimalizację utrudnień związanych z prowadzonymi robotami[95].

- *W **Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu** w przypadku 2 z 5 zbadanych dokumentacji inwestycji/remontów na drogach powiatowych, w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót drogowych nie określono sposobu zabezpieczenia (usunięcia z drogi) maszyn drogowych i urządzeń w czasie przerw w prowadzonych robotach. W jednym przypadku nie przewidziano zabezpieczenia placu budowy, a w trzech nie zobowiązano wykonawcy robót do poinformowania mieszkańców i osób prowadzących działalność w rejonie wykonywania robót drogowych o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym.*
- *W **ZDP w Stalowej Woli** specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót, stanowiące załącznik do SIWZ nie zawierały wymaganych informacji dotyczących organizacji robót, warunków dotyczących organizacji ruchu oraz ogrodzenia i zabezpieczenia chodników i jezdni. Nie zawarto regulacji mających na celu minimalizację utrudnień związanych z prowadzonymi robotami.*

Na drogach zarządzanych przez ośmiu zarządców/zarządów dróg (32%) nie podejmowano nawet podstawowych działań związanych z eliminowaniem utrudnień spowodowanych robotami drogowymi, ponieważ prace realizowano bez projektów organizacji ruchu lub na podstawie projektów, które utraciły ważność. W dwóch jednostkach[96] zlecano prace utrzymaniowe bez uzyskania od wykonawcy robót uproszczonego projektu organizacji ruchu na czas wykonywania tych czynności a zlecenia ustawienia nowych znaków drogowych wydawane były bez sporządzenia projektu czasowej organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem drogowym.

- *W **WZDW w Poznaniu** wydanie 14 sierpnia 2013 r. zezwolenia na zajęcie pobocza pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 196, na odcinku Sława Wlkp. – Skoki i wprowadzenie zmian w organizacji ruchu na tej drodze nastąpiło, mimo że organizacja ruchu dla ww. robót została zatwierdzona na czas określony – do dnia 31 października 2010 r.*
- *W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** zlecenia ustawienia nowych znaków drogowych na drogach gminnych wydawane były przez Wydział Inżynierii Miasta bez sporządzenia projektu organizacji ruchu i jego*

[93] W GDDKiA, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu oraz w ZDP w Stalowej Woli.

[94] Zbadano 9 umów zawartych przez GDDKiA dotyczących budowy lub przebudowy dróg krajowych DK5, DK9, DK78, S8, S2, DK61. Trzy z nich dotyczyły odcinków i węzłów komunikacyjnych m.st. Warszawy, tj: – S8 – I etap: węzły Paszków i Łopuszańska, II etap: odcinek zlokalizowany w granicach m.st. W-wy; – S8 – dostosowanie Trasy Armii Krajowej do parametrów Drogi Ekspresowej S8 na odcinku: Al. Prymasa Tysiąclecia w Warszawie – ul. Piłsudskiego w Markach; – S2 – Budowa drogi ekspresowej od węzła „Konotopa" do węzła „Puławska" długości ok. 5 km łączącej węzeł „Lotnisko" z węzłem „Międzynarodowy Port Lotniczy Okęcie" i z węzłem „Marynarska" oraz Etap III: Południowa Obwodnica Warszawy S2 – odcinek od węzła „Konotopa" (bez węzła) do węzła „Lotnisko" (bez węzła).

[95] Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt c i d rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych powinny obejmować: wyszczególnienie i opis prac towarzyszących i robót tymczasowych, informacje o terenie budowy zawierające wszystkie niezbędne dane istotne z punktu widzenia m. in.: warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia oraz zabezpieczenia chodników i jezdni (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129).

[96] ZDP W Tomaszowie Mazowieckim oraz Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim (realizującym zadania zarządcy dróg w tym mieście).

zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. Wykonawcy realizowanych w 2013 r. robót drogowych obejmujących budowę ulic Zachodniej oraz Skłodowskiej, Narewskiego i Chrobrego, posługiwali się projektami wydanymi na czas budowy, które utraciły ważność z końcem 2010 r.

Dopuszczano do wykonywania prac na podstawie projektów uproszczonych[97] lub jako prace awaryjne, mimo że powinny być one wykonywane na podstawie sporządzenia i zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu, w tym uzyskania stosownych opinii m.in. właściwych komendantów Policji i zarządu drogi..

- ***WZDW w Poznaniu**, pomimo że zajęcie pasa drogowego nie wynikało z wykonywania robót związanych z utrzymaniem drogi, zezwolił na wykonywanie robót na sześciu drogach wojewódzkich na podstawie projektu uproszczonego robót* [98].
- *W **ZDW w Katowicach** w 27 przypadkach wprowadzono zmiany organizacji ruchu na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, pomimo że zmiany organizacji ruchu nie dotyczyły nagłych awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, uzasadniających wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu na podstawie ww. przepisu. Zmiany te w rzeczywistości dotyczyły uszkodzeń m.in. nawierzchni drogi lub pobocza, mostu lub jego elementów, a tym samym – stosownie do § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia – wymagały zatwierdzenia czasowej organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.*

Oględziny prowadzonych robót drogowych wykazały w ponad połowie jednostek (60%) przypadki rażącego naruszenia zasad bezpieczeństwa. Pomimo że za prawidłowe oznakowanie i prowadzenie prac drogowych odpowiada wykonawca robót, to zarządcy dróg – zgodnie z art. 20 pkt 5 ustawy o drogach odpowiadają za prawidłową realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu a także koordynację robót w pasie drogowych (art. 20 pkt 7). Ponadto organy zarządzające ruchem drogowym, jak i zarządcy dróg na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. f) rozporządzenia o zarządzaniu ruchem pełnią nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacja ruchu.

Oględziny wykazały, że prace były prowadzone w sposób nie zapewniający bezpieczeństwa ruchu, jak również minimalizujący utrudnienia użytkownikom dróg wynikające z zajęcia pasa drogowego. Oznakowanie miejsc wykonywania prac było niezgodne z projektami zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu. Nieprawidłowo zabezpieczano i oznaczano prowadzone prace, nie przestrzegano harmonogramów robót.

- *Podczas budowy dwóch przystanków autobusowych na Trasie Zamkowej **w Rzeszowie** wykonawca wykonywał prace w dniu roboczym, w godzinach przedpołudniowych, wyłączając częściowo jeden z dwóch pasów ruchu, pomimo iż MZD w Rzeszowie pozytywnie zaopiniował projekt pod warunkiem „prowadzenia prac wymagających zamknięcia całego pasa ruchu w dni wolne od pracy, natomiast w dni robocze wyłącznie w godzinach 20.00 – 6.00". Część oznakowania była niezgodna z projektem organizacji ruchu, gdyż nie przestawiono znaku D-1 „droga z pierwszeństwem" i T-6a, a za budowanym przystankiem autobusowym nie zdemontowano znaku B-33 „ograniczenie prędkości do 30 km/h.*
- *W **Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim** podczas oględzin budowy sieci kanalizacji sanitarnej na ul. Wilczej, realizowanej na podstawie zgody Prezydenta Miasta na zajęcie 50% szerokości jezdni, stwierdzono całkowite zamknięcie drogi dla ruchu kołowego i pieszego. Pomimo że ulica była całkowicie zablokowana dla ruchu, nie ustawiono znaków informujących o jej zamknięciu, a wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego złożony został w dniu dokonania oględzin.*

Podstawowymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości było przede wszystkim niewywiązywanie się wykonawców z warunków realizacji robót określanych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego lub zawartych w umowach. Istotną przyczyną tego stanu był jednak nierzetelny nadzór ze strony zarządców dróg a także organów zarządzających ruchem drogowym.

[97] Dopuszcza się wykonywanie prac na podstawie projektu uproszczonego, jednak wyłącznie w przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu. Np. dotyczy to robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi (§ 5 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.).

[98] Prace te polegały na wykonywaniu badań geologicznych.

Niepodejmowanie niekiedy nawet podstawowych działań związanych z ograniczaniem uciążliwości dla użytkowników dróg spowodowanych prowadzeniem robót drogowych (np. prawidłowe wyznaczanie objazdów) ograniczało płynność ruchu i sprzyjało powstawaniu korków drogowych. To niekorzystne zjawisko potęgowane było nieprawidłową organizacją ruchu.

W dniu 6 listopada 2013 r. firma TomTom[99] opublikowała wyniki raportu *Traffic Index*[100] za drugi kwartał 2013 r., który przedstawia poziom zatłoczenia dróg w 59 największych miastach europejskich i porównuje te wyniki z drugim kwartałem 2012 r. W raporcie zostały uwzględnione najważniejsze europejskie metropolie powyżej 800 000 mieszkańców.

Z raportu wynika, że **aglomeracja warszawska** jest trzecim – po Moskwie i Stambule – najbardziej zakorkowanym miastem w Europie. Średni poziom zatłoczenia w aglomeracji warszawskiej w drugim kwartale 2013 r. wyniósł 44%. Oznacza to, że średni czas podróży w stolicy Polski był dłuższy o 44%, niż wtedy, gdyby ruch przepływał swobodnie. W szczytach porannym i wieczornym poziom zakorkowania wynosił odpowiednio 89% i 95%. Największe spowolnienie ruchu przypadało na poniedziałkowe poranne godziny szczytu oraz wieczorne godziny szczytu w piątki. Poziom zakorkowania w II kwartale 2013 r. był nieco niższy niż w analogicznym okresie w 2012 r. Ogólny był o jeden punkt procentowy niższy, a poranny o 4. Przy czym wskaźnik ten wzrósł w przypadku wieczornych korków z 91 do 95%. W praktyce oznacza to, że jeśli w drugim kwartale 2013 r. codziennie kierowca prowadził pojazd przez pół godziny, to w korkach spędził 110 godzin (średnia na cały rok). Przy czym w odniesieniu do szczytów porannych i wieczornych czas podróży był niemal dwa razy dłuższy niż w przypadku swobodnego ruchu.

Z danych za lata 2011–2012 wynika, że sytuacja praktycznie nie uległa zmianie, nawet pomimo otwarcia autostrady A2 i drogi ekspresowej S8 Konotopa-Powązkowska. Tego rodzaju zakorkowanie miasta jest jedną z głównych przyczyn tzw. efektu „zatrzymania – ruszania" zaprezentowanego w badaniu firm Castrol i TomTom[101]. Duża liczba tego rodzaju zatrzymywania i ruszania przyczynia się do szybszego zużywania pojazdów. Dla Warszawy wskaźnik ten wynosi 16 200 postojów rocznie/ pojazd.

Równolegle do badań przeprowadzonych w odniesieniu do największych miast w Europie firma *TomTom* zbadała również zakorkowanie miast poniżej 800 tysięcy mieszkańców. W zestawieniu znalazły się dwie polskie aglomeracje, tj. **łódzka oraz krakowska**. Zakorkowanie w tej pierwszej było nawet wyższe niż w aglomeracji warszawskiej: ogólny współczynnik wyniósł aż 53%, w porannym szczycie – 76,8% a w wieczornym – 103%. Kraków w tym zestawieniu wypadł zdecydowanie lepiej niż stolica: ogólny współczynnik wyniósł 29,8%, w porannym szczycie – 54,9%, a w wieczornym – 66,8%.

Dla porównania należy podkreślić, że najbardziej zakorkowaną aglomeracją w Europie w drugim kwartale 2013 r. była Moskwa. Średni czas podróży w stolicy Rosji był dłuższy o 65% w porównaniu z okresem, gdy ruch przepływał swobodnie i o 114% dłuższy podczas porannych godzin szczytu. Wieczorem czas podróży wydłużał się o 133%.

99 TomTom – holenderski producent samochodowych systemów nawigacyjnych, w tym zarówno urządzeń indywidualnych jak i dla telefonów komórkowych. Jest wiodącym producentem systemów nawigacyjnych w Europie.

100 *Traffic Index* – to najdokładniejszy na świecie barometr zatorów drogowych w obszarach miejskich. Indeks opiera się na rzeczywistych danych na temat czasu podróży, gromadzonych przez pojazdy z nawigacjami, które poruszają się po całej sieci drogowej. Baza danych ruchu drogowego firmy *TomTom* zawiera ponad sześć bilionów pomiarów i rośnie o pięć miliardów pomiarów dziennie.

101 W badaniach przeprowadzonych przez firmę TomTom na zlecenie Castrol przeanalizowano informacje z satelitarnych systemów nawigacyjnych używanych przez kierowców z 50 miast na całym świecie. Celem było określenie obciążeń, jakim poddawane są samochody przy zmiennych warunkach na drodze.

3.6.3. Przeprowadzanie badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu

Pomimo wprowadzonego z dniem 31 maja 2012 r. obowiązku przeprowadzania badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu, wynikającego z art. 20 pkt. 10a ustawy o drogach, ośmiu zarządców (32%) nie wykonywało takich badań. Podkreślić należy, iż badań takich nie prowadzono w jednostkach zarządzających drogami o podwyższonym natężeniu ruchu, na których prowadzono znaczną liczbę prac drogowych[102].

- *Na drogach zarządzanych przez **MZDW w Warszawie** nie prowadzono obowiązkowych badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo uczestników ruchu, pomimo że w latach 2012–2013 (do 30 czerwca) w pasie drogowym wykonywano 223 takie prace.*

Na konieczność prowadzenia przez zarządców dróg ww. badań wskazują wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin miejsc, w których prowadzone były roboty drogowe. W większości przypadków stwierdzano niezgodność istniejącego oznakowania z zatwierdzoną organizacją ruchu (o ile wykonawca projektem dysponował). Brakowało urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych w związku z wykonywanymi robotami na drodze, głównie błyskowych lamp ostrzegawczych oraz barier zabezpieczających. Wprowadzano organizację ruchu niezgodną z opisem technicznym, przewidującym etapowe wprowadzenie organizacji ruchu. Powyższe odstępstwa rzutowały w istotny sposób na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Samowolne umieszczanie znaków drogowych, niewynikających z zatwierdzonej organizacji ruchu stanowiło naruszenie zakazu wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach. Ustalone nieprawidłowości świadczyły o niewłaściwym nadzorze w zakresie wprowadzanych czasowych organizacji ruchu na drogach.

- *Na terenie **Olsztyńskiego Oddziału GDDKiA** w maju 2012 r. doszło do wypadku podczas wykonywania robót drogowych polegających na tzw. cząstkowej naprawie nawierzchni drogi krajowej nr 7 pod Ostródą. Jadący w kierunku Gdańska kierowca ciężarówki omijał stojący na jezdni pachołek. Zjechał na przeciwny pas ruchu i zderzył się z nadjeżdżającym od strony Warszawy policyjnym motocyklem. Kierujący motocyklem funkcjonariusz zginął na miejscu. Powołani przez prokuraturę biegli uznali, że do wypadku przyczyniło się m.in. błędne oznakowanie remontowanego odcinka jezdni. Powinien obowiązywać tam ruch wahadłowy, ale ruchem kierowała tam tylko jednak osoba. Dlatego zarówno motocyklista, jak i kierowca ciężarówki byli pewni, że mają pierwszeństwo przejazdu.*
- *W miejscowości Śliwniki (**PZD w Ostrowie Wielkopolskim**) zabezpieczenie i oznakowanie prowadzonych robót nie było dostosowane do utrudnień na drodze i nie zapewniało bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego. Niezgodnie z projektem umieszczono znaki drogowe, brakowało urządzeń bezpieczeństwa ruchu – ostrzegawczych lamp błyskowych, umieszczanych w związku z robotami na drodze. Długość jezdni na której prowadzono roboty wynosiła 1100m i była blisko czterokrotnie większa od określonej w zatwierdzonym projekcie, tj. do 300m. Wykonawca robót, w celu zapewnienia przejezdności, nie zapewnił – stosownie do organizacji ruchu – ręcznego sterowania ruchem przez sygnalistów. Skutkowało to tym, że pojazdy poruszające się na wąskim i długim odcinku drogi miały wysoce ograniczoną możliwość wyminięcia.*
- *O nieprzestrzeganiu przez wykonawców warunków zapewniających bezpieczeństwo w ruchu drogowym świadczyły oględziny prac drogowych wykonywanych na drogach zarządzanych przez **ZDM w Warszawie.** Podczas robót drogowych na ul. Vogla wykonawca nie zabezpieczył rejonu budowy skrzyżowania i nie oznakował wykopów oraz krawężników remontowanego odcinka chodnika w pasie drogowym. Z kolei wykonawca robót prowadzonych przy ul. Wóycickiego oznakował miejsca robót niezgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu. Brakowało znaków A-12b (zwężenie jezdni) i A-14 (roboty na drodze). Zamiast nich na słupku mocującym istniejący znak umieszczono jeszcze jeden znak B-33, informujący o ograniczeniu prędkości do 40 km /h, którego nie było w zatwierdzonym projekcie.*
- *Oględziny przebudowywanego odcinka drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Murowana Goślina – Wągrowiec – zarządzanej przez **WZDW w Poznaniu** wykazały odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu polegające m.in. na braku znaków niezwykle istotnych dla zachowania bezpieczeństwa prowadzonych robót:*

[102] Tj. w ZDW w Łodzi, WZDW w Poznaniu, MZDW w Warszawie, PZDW w Rzeszowie, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, ZDP: w Tomaszowie Mazowieckim oraz w Urzędzie Miasta Pruszkowa.

- *znaku A-12b i A-12c (zwężenie jezdni) ujętego w schemacie oznakowania robót;*
- *znaków A-30 (inne niebezpieczeństwo), T-18a (nieoczekiwana zmiana kierunku ruchu), B-1 (zakaz ruchu w obu kierunkach)*
- *właściwej ilości znaków U-21 a, b (tablice kierujące – ograniczniki skrajni);*
- *tablic strzałowych prowadzących (U-3 c, d) w miejscu prowadzenia robót na pasie jezdni;*
- *znaków B-27 (odwołanie zakazu wyprzedzania) oraz B-33 (informującego o obowiązującej prędkości dopuszczalnej) na końcu miejsca prowadzenia robót;*

Ponadto wykonawca wprowadził oznakowanie nie wynikające z zatwierdzonej organizacji ruchu (w schemacie oznakowania dla robót prowadzonych poza terenem zabudowanym przewidziano oznakowanie B-33 o wartości odpowiednio 70 km/h a następnie 50 km/h, a wykonawca zastosował ograniczenia prędkości (znaki) o wartości 60 km/h, a następnie 40 km/h).

- *Oględziny remontowanej ulicy Dąbrowskiego – zarządzanej przez **ZDM w Poznaniu** – wykazały odstępstwa od zatwierdzonej organizacji ruchu polegające m.in. na braku lamp ostrzegawczych barwy żółtej na znaku „Uwaga! Zmiana organizacji ruchu" (pięć znaków); znaków B-33 i D-3 , zapory U-3c, znaku B-22; umieszczenie słupków wskaźnikowych G-1d w odległości większej niż wynika to z zatwierdzonej organizacji ruchu. Stwierdzono również różnice pomiędzy oznakowaniem pionowym (tablic kierunkowych F-15) a oznakowaniem poziomym (umieszczonym na jezdni) w obrębie skrzyżowań, na których wprowadzono zmiany organizacji ruchu a znaki A-14 „Roboty na drodze" oraz A-12c „Zwężenie jezdni – lewostronne" umieszczono na wysokości mniejszej niż 2,2 m.*

Lekceważenie przez wykonawców prawidłowego oznakowania i zabezpieczenia robót drogowych, niedostateczny nadzór ze strony administracji drogowej jak również nieprzeprowadzanie obowiązkowych badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu zwiększało ryzyko zagrożenia wypadkami.

Inne, ustalone podczas oględzin charakterystyczne przykłady nieprawidłowości w oznakowaniu robót drogowych przedstawiono w zał. nr 5.8 do Informacji.

3.6.4. Zatwierdzona organizacja ruchu na drogach

Posiadanie zatwierdzonej stałej organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych dróg wykazali tylko czterej (16%) zarządcy/zarządy dróg[103]. Pozostali dysponowali zatwierdzoną organizacją dla części (nawet tylko 1% dróg) zarządzanych dróg (bądź ich odcinków) lub ulic. Na przykład w odniesieniu do dróg wojewódzkich tylko co trzeci, a w przypadku skontrolowanych jednostek zarządzających drogami w miastach, tylko co szósty zarząd wykazał zatwierdzoną organizację ruchu dla całości dróg.

- *W **ZDP w Tomaszowie Mazowieckim**, który zarządzał 64 drogami o łącznej długości 393 km, stałą organizację ruchu posiadały drogi o długości 2,6 km , co stanowiło 0,7% długości zarządzanych dróg powiatowych.*
- *W **Urzędzie m.st. Warszawy** nie była znana liczba i długość dróg posiadających zatwierdzoną organizację ruchu. Brak wiedzy w ww. zakresie, zwłaszcza przy tak dużym zagęszczeniu dróg różnych kategorii występujących w Warszawie, utrudniał rzetelne wykonywanie obowiązków przez organ zarządzający ruchem, zwłaszcza dotyczących kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i funkcjonowania oznakowania..*
- *W **ZDKiUM w Wałbrzychu** spośród 15 wybudowanych lub przebudowanych po 29 października 2003 r. dróg gminnych, 6 (wybudowanych i oddanych do eksploatacji w 2011 r.) nie miało zatwierdzonej stałej organizacji ruchu drogowego. Dyrektor ZDKiUM nie potrafił wyjaśnić dlaczego zarząd przyjął od wykonawców niezatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego.*
- ***WZDW w Poznaniu** dysponował zatwierdzoną organizacją tylko dla 61% zarządzanych dróg.*

Przy obecnym, wzrastającym natężeniu ruchu, brak prawidłowej i dostosowywanej do zmian, zatwierdzonej przez właściwy organ, organizacji ruchu wpływa na obniżenie bezpieczeństwa użytkowników a także powoduje, że ruch ten może być nieefektywny. Oznakowanie na takich drogach nie jest bowiem dostosowane do zmieniającego się natężenia ruchu i wprowadzone zostało przed laty na podstawie tzw. projektów liniowych.

[103] ZDW w Łodzi, MZDW w Warszawie, MZD w Rzeszowie oraz Urząd Miasta w Stalowej Woli.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** przejęte w zarząd w 1999 r. drogi nie posiadały projektów organizacji ruchu, a stan ten był sukcesywnie uzupełniany o nowo zatwierdzane organizacje ruchu. Jak wyjaśniano wiele elementów oznakowania dróg funkcjonowało „od zawsze". W Urzędzie szacuje się, iż około 30% odcinków dróg posiada zatwierdzoną stałą organizację ruchu.*

Nieprawidłowości polegające na braku zatwierdzonej organizacji ruchu dotyczyły także dróg krajowych. Według informacji GDDKiA z dnia 30 lipca 2013 r. odnośnie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA oraz koncesjonariuszy autostrad, na blisko 370 km ruch odbywał się bez zatwierdzonej organizacji ruchu.

Brak zatwierdzonej stałej organizacji ruchu tłumaczono brakiem środków finansowych na ich opracowanie, a przede wszystkim brakiem jednoznaczności w przepisach, co do obowiązku ich sporządzania dla dróg, na których w ostatnich latach nie wdrażano zmian organizacji ruchu bądź ich nie przebudowywano.

- ***MZD w Ostrowie Wielkopolskim** (według stanu na 30 czerwca 2013 r.) wykonywał zadania zarządcy drogi dla 473 dróg gminnych o długości ogółem 226,5 km , z czego 443 drogi (93,7%) o łącznej długości 206 km (90,9%) nie posiadały zatwierdzonych organizacji ruchu dla całej drogi (422 drogi) lub odcinków drogi (21 dróg).*
  Dyrektor Zarządu podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, obowiązek posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dotyczy dróg, które zostały wybudowane, lub na których dokonano zmiany organizacji ruchu po wejściu w życie tego rozporządzenia. Mimo to w latach 2013–2014, MZD zamierza opracowywać projekty organizacji ruchu dla dróg gminnych, które nie posiadają takich projektów.
- ***PZD w Cieszynie**[104] na koniec 2012 r. zarządzał 48 drogami powiatowymi (lub odcinkami tych dróg) o łącznej długości 234,12 km . Zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadało 14,17 km dróg. Dla pozostałych dróg PZD nie dysponował zatwierdzoną organizacją ruchu. Dyrektor PZD wyjaśniła, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem nie nakazują zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej dokumentacji stałej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają.*

Ze względu na fakt, że wdrożenie brakującej organizacji ruchu wymaga m.in. przeprowadzenia szczegółowych analiz organizacji ruchu pod względem bezpieczeństwa, to pomimo braku obowiązku prawnego ustalenia organizacji ruchu dla wszystkich dróg, podejmowanie działań w celu jej wprowadzenia pozytywnie wpływa na wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach objętych zarządem. Ponadto brak zatwierdzonych organizacji ruchu uniemożliwia rzetelne wykonywanie funkcji kontrolnych przez organ zarządzający ruchem, z uwagi na brak stosownego wyznacznika do przeprowadzania kontroli prawidłowości wprowadzenia na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na niejednoznaczność przepisów dot. wprowadzania organizacji ruchu na drogach publicznych NIK wskazywała już w 2010 r. po kontroli *Zarządzanie drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województwa lubelskiego i podkarpackiego w latach 2007–2009*[105]. Z ustaleń tej kontroli wynikało, że przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (dalej: rozporządzenie o zarządzaniu ruchem) nie nakazują w sposób wyraźny zarządcom dróg sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu w odniesieniu do wszystkich dróg, którymi zarządzają (np. dla dróg wybudowanych przed wejściem w życie zarządzenia Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 5 października

[104] Kontrola NIK Nr P/13/145 pt. Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego.

[105] Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 11/2010/P/09/150/LLU.

1987 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach publicznych[106]). Przepis § 4 ww. rozporządzenia o zarządzaniu ruchem wskazuje, że dotyczy on sporządzania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu na nowo wybudowanych drogach lub w razie dokonywania zmian na drogach istniejących. Przepis ten nie przesądza jednoznacznie, czy w odniesieniu do dróg istniejących, na których nie dochodziło do zmian organizacji ruchu (m.in. w konsekwencji wykonania przebudowy lub remontu drogi), istnieje obowiązek posiadania dokumentacji organizacji ruchu, tj. zatwierdzonego projektu organizacji ruchu.

W związku z powyższymi ustaleniami, NIK wystąpiła do ówczesnego Ministra Infrastruktury[107] z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia do rozporządzenia o zarządzaniu ruchem, przepisu zobowiązującego zarządców dróg do opracowania brakujących projektów organizacji ruchu i podjęcia działań w celu ich zatwierdzenia.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Infrastruktury[108] – podzielając stanowisko NIK – stwierdził, że projekt organizacji ruchu, stanowiący podstawę dla zapewnienia bezpieczeństwa jej użytkownikom powinien być docelowo sporządzony i zatwierdzony do realizacji dla każdej drogi publicznej. Jednakże żaden z zapisów rozporządzenia o zarządzaniu ruchem nie nakłada wprost obowiązku posiadania dla każdej z dróg publicznych opracowanego i zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Minister zapowiedział, że ze względu na wagę poruszonych przez NIK problemów, jak i wątpliwości w stosowaniu przepisów, resort przeprowadzi głębszą analizę związanych z tym problemem przepisów. Wypracowane rozwiązania dotyczące wymagań związanych z organizacją ruchu na drogach publicznych, zapewniające jednoznaczność przepisów w zakresie zarządzania ruchem miały być uwzględnione w ramach prac legislacyjnych prowadzonych nad założeniami do zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym w zakresie implementacji Dyrektywy 2008/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 19 listopada 2008 r. dotyczącej bezpieczeństwa infrastruktury drogowej.

Zapowiedzi te nie zostały zrealizowane. Natomiast w październiku 2013 r. – w związku z podjętą przez Sejmową Komisję Administracji i Cyfryzacji inicjatywą dot. przeglądu niezrealizowanych wniosków de lege ferenda sformułowanych przez NIK w sprawie organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej – Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej[109] odnosząc się do niezrealizowania omawianego wniosku stwierdził, że obecnie Ministerstwo nie znajduje uzasadnienia do wprowadzenia obowiązku sporządzania i posiadania zatwierdzonej organizacji ruchu w przepisach rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Zdaniem Ministra przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom[110] jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi. W ocenie NIK, Minister dokonał jednak błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia z dnia

[106] MP z1987 r., Nr 31, poz. 240 ze zm.

[107] Wystąpienie nr LLU-410-32-09/210 z dnia 12 kwietnia 2010 r.

[108] Pismo MK – 6cg-0911-12/10 z dnia 27 kwietnia 2010 r.

[109] Pismo DK-5cg-0911-34/13 z dnia 1 października 2013 r. w sprawie informacji w zakresie realizacji wniosków de lege ferenda, zawartych w *Zestawieniu niezrealizowanych wniosków de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli dotyczących organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w latach 2010 – 2012*, adresowane do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji.

[110] Dz. U. Nr 67, poz. 582.

16 lutego 2005 r. Przedmiotowe rozporządzenie reguluje bowiem wyłącznie kwestie dotyczące sposobu numeracji dróg publicznych, zakresu i treści prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów, a także treści i sposobu prowadzenia rejestru numerów nadanych drogom oraz rejestru jednolitych numerów inwentarzowych nadanych obiektom mostowym i tunelom. Z przepisów rozporządzenia wynika jedynie, że zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji drogi. Nie jest to jednoznaczne z uregulowaniem obowiązku sporządzenia i posiadania stałej organizacji ruchu, w szczególności w odniesieniu do dróg wybudowanych przed wejściem w życie przepisów zarządzenia Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 5 października 1987 r. W związku z tym – w świetle ustaleń kontroli – aktualnie obowiązek opracowywania projektów organizacji ruchu dotyczy jedynie dróg nowo wybudowanych lub istniejących, na których dokonano zmiany organizacji ruchu i wynika z przepisu § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r.

3.6.5. Pomiary ruchu

Na drogach krajowych i wojewódzkich (zarządzanych przez 6 skontrolowanych zarządów dróg wojewódzkich) oraz wszystkich skontrolowanych miast wojewódzkich dokonywano, zgodnie z obowiązkiem nałożonym na zarządców dróg w art. 20 pkt 15 ustawy o drogach, okresowych pomiarów ruchu drogowego. Pomimo że dokonywanie pomiarów nie jest obligatoryjne w odniesieniu do zarządców dróg powiatowych i gminnych, za dobrą praktykę należy uznać przeprowadzanie – pomimo wysokich kosztów – okresowych pomiarów ruchu, również przez zarządców/zarządy dróg miejskich skontrolowanych miast (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) a także przez czterech zarządców/zarządy dróg powiatowych[111].

Pomiary te pozwalają ustalić, czy ruch drogowy nie przekracza wielkości przewidzianych na etapie projektowania i budowy drogi. Ponadto wiedza o aktualnym natężeniu ruchu pozwala dostosować częstotliwość wykonywania zadań z zakresu remontu dróg i ich utrzymania, określić kolejność realizowanych zadań, w tym związanych z wprowadzaniem zmian w organizacji ruchu, a także pozwala na prowadzenie rzetelnych analizy zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- ***ZDP w Tarnowskich Górach*** *pomiary ruchu drogowego przeprowadzał z inicjatywy własnej w celu określenia priorytetów dla ustalenia planów remontowych i inwestycyjnych na drogach powiatowych.*

3.7 Kontrola wewnętrzna i zarządcza działań związanych z organizacją ruchu drogowego

Przyczyny nieprawidłowości w skontrolowanych jednostkach, zarówno w organach zarządzających ruchem drogowym jak i u zarządców dróg tkwiły w słabości wewnętrznych systemów kontroli. Jedynie w sześciu (12%) jednostkach[112] przeprowadzano w okresie objętym kontrolą audyty lub kontrole wewnętrzne w zakresie niektórych spraw związanych z zarządzaniem ruchem lub drogami. Na uwagę zasługuje jednak, że pomimo zidentyfikowania w tych obszarach istotnych nieprawidłowości, przez dwa lata – co potwierdziły ustalenia kontroli NIK, nie wdrożono skutecznych działań naprawczych.

- *W* ***GDDKiA*** *stwierdzono ponad roczne niewykonywanie przez Oddział w Warszawie zalecenia, zawartego w sprawozdaniu z 31 stycznia 2011 r. z audytu Biura Audytu Wewnętrznego w GDDKiA, dotyczącego zapewnienia skutecznego i efektywnego sposobu wprowadzania i kontroli stałych organizacji ruchu.*

[111] Pomiary przeprowadzało Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, PZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDP w Tarnowskich Górach i Stalowej Woli.

[112] W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Urzędzie Miasta Rzeszowa, Urzędzie Miejskim w Ostrowie Wielkopolskim, Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu, ZDW w Katowicach oraz MZUiM w Katowicach.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego** audyt wewnętrzny Departamentu Dróg i Transportu, którym objęto m.in. funkcjonowanie kontroli zarządczej w Departamencie, strukturę organizacyjną Departamentu, kompetencje zawodowe pracowników, już w 2011 r. wykazał m.in.: brak pełnej realizacji planów szkoleń, brak okresowej oceny pracowników, a strukturę organizacyjną Departamentu oceniono jako nieadekwatną do wielkości urzędu i rodzaju wykonywanych zadań.*
- *W **Urzędzie Miasta Rzeszowa** w 2011 r. Biuro Kontrolno-Rewizyjne Urzędu przeprowadziło w b. Wydziale Gospodarki Komunalnej oraz w MZD w Rzeszowie kontrolę instytucjonalną organizacji i zarządzania ruchem na drogach w obszarze miasta. W okresie od stycznia do listopada 2011 r. sprawdzono organizację zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych w zakresie bezpieczeństwa. Stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, nieegzekwowanie od jednostek wprowadzających organizację ruchu, obowiązku zawiadamiania Prezydenta o jej wprowadzeniu, a także niekontrolowanie wszystkich stałych organizacji ruchu.*

Brak działań kontrolnych w pozostałych jednostkach wyjaśniano najczęściej uznaniem występowania ryzyk w ww. obszarach w stopniu umiarkowanym i niewielkim, co jednak pozostaje w sprzeczności z ustaleniami niniejszej kontroli NIK. Kierownicy skontrolowanych jednostek podejmowali głównie działania o charakterze formalnym, obejmujące składanie przez kierowników komórek organizacyjnych oświadczeń o prawidłowym stanie kontroli zarządczej oraz ankiet o występujących ryzykach w działalności, w których tylko w jednostkowych przypadkach wskazywano na sprawy dotyczące oznakowania dróg.

- *W **PZD w Ostrowie Wielkopolskim** według złożonego przez Dyrektora oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w roku 2011 i 2012 w PZD w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (ocena opierała się na informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, samooceny kontroli zarządczej, procesu zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych). Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości dotyczące braku zgodności czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym jej projektem, braku właściwego nadzoru nad organizacją ruchu robót drogowych poddanych oględzinom, niezawiadamianiem właściwych organów o wprowadzeniu stałej lub czasowej organizacji ruchu, a także brakiem okresowych (pięcioletnich) kontroli dróg.*

Pomimo określenia w jednej z jednostek[113] przez audytora, szacunkowego ryzyka dla obszaru Infrastruktura drogowa, zarządzanie drogami – jako wysokie, nie ujęto, zarówno w planach wewnętrznej kontroli instytucjonalnej, jak i w planach audytora, kontroli rzetelności realizacji zadań przewidzianych dla organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg. W kolejnej jednostce[114] zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych oraz zarządzanie drogami powiatowymi nie było w ogóle przedmiotem prowadzonej w Starostwie kontroli zarządczej. Nie opracowywano celów i zadań kontroli zarządczej w ww. zakresie, ponieważ uznano, że zadania te wykonuje zarząd drogi.

3.8 Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Nie zrealizowane zostały wnioski pokontrolne sformułowane po kontrolach NIK przeprowadzonych w 2010 r., które dotyczyły wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego[115] oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce[116]. Cztery skontrolowane jednostki[117] nadal nierzetelnie prowadziły ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zatwierdzane były projekty niespełniające wymagań oraz nie przeprowadzano w wymaganych terminach i zakresie kontroli, o których mowa w § 12 ust. 3 i 5 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.

113 W Starostwie Powiatowym w Stalowej Woli.
114 W Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim.
115 Kontrola nr P/10/185.
116 Kontrola nr P/10/061.
117 Urzędy Marszałkowskie Województw: Śląskiego i Mazowieckiego, Urząd m.st. Warszawy oraz MZDW w Warszawie.

Z 18 wniosków adresowanych do tych jednostek, pomimo upływu czterech lat, zrealizowano tylko połowę.

- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** żaden z trzech wniosków nie został zrealizowany. NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 7 lipca 2010 r. po kontroli realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w okresie 2009 – I kwartał 2010 r. sformułowała 3 wnioski pokontrolne, w zakresie prowadzenia ewidencji, zatwierdzania projektów organizacji ruchu oraz przeprowadzania obowiązkowych kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu oraz prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu.*
- *W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego** od 2010 r. nie zrealizowano trzech spośród siedmiu wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK po kontroli dotyczącej realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.. Stwierdzono, że nadal występowały przypadki zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego, które powinny być odrzucone, ewidencja prowadzona była nierzetelnie a także odnotowano przypadki nieprzeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, bądź ich nieterminowej realizacji.*
- *W **Urzędzie m.st. Warszawy** do ewidencji czasowej organizacji ruchu nadal nie wpisywano rzeczywistego terminu wprowadzania nowej lub zamian istniejącej organizacji ruchu oraz przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt. 7 i 8 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem. Na tę nieprawidłowość NIK zwróciła uwagę w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 lipca 2010 r. po przeprowadzonej w Urzędzie kontroli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego formułując wniosek nr 2. Nie zrealizowano również wniosku nr 3 dotyczącego przeprowadzania kontroli zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu ruchem.*

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Przyjęto dobór celowy jednostek do kontroli. Podstawą wyboru były następujące przesłanki: miejsce w rankingu na najbardziej zatłoczone miasto w Polsce; największe obciążenie ruchem, zarejestrowane podczas Generalnego Pomiaru Ruchu sieci drogowej, przeprowadzonego w 2010 r.; brak obwodnicy (co powoduje udział – w strukturze ruchu miejskiego – również ruchu tranzytowego); przecinanie się w mieście (lub okolicy) ważniejszych szlaków komunikacyjnych, co skutkuje wzrostem natężenia ruchu. Do kontroli wytypowano, poza jednostkami zlokalizowanymi w dużych aglomeracjach miejskich, również jednostki, usytuowane w miastach innych niż na prawach powiatu (ze względu na występowanie w tych miastach kilku organów zarządzających ruchem), o największej liczbie ludności. Wpływ na dobór jednostek przewidzianych do kontroli miały także wyniki analiz, w których wykorzystane zostały dane dotyczące liczby mieszkańców oraz gęstości zaludnienia poszczególnych miast, wskaźniki związane z natężeniem ruchu, średnimi prędkościami i czasem dojazdu do centrum w godzinach szczytu. Zestawienie skontrolowanych podmiotów (w podziale na poszczególne grupy) oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrole – przedstawiono w zał. nr 5.6. Generalnie przyjęto zasadę, że badania prowadzono na 20% próbie wybranych losowo dokumentów (nie mniej niż 20), przy czym ze względu na specyfikę kontroli[118] w uzasadnionych przypadkach zmniejszono ich liczbę do 10%.

Rozpoczęcie kontroli zostało poprzedzone zorganizowaniem panelu ekspertów z udziałem środowisk naukowych, jednostek odpowiedzialnych za kontrolę ruchu drogowego, dziennikarzy i innych osób zajmujących się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Informacja została sporządzona zgodnie z dodatkowymi ustaleniami przyjętymi przez Komitet Sterujący kontroli projektowej[119]. Do jej opracowania zostały wykorzystane niektóre ustalenia innych kontroli wchodzących w skład Projektu, związane z zakresem niniejszej kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do wystąpień złożyli (łącznie 17 jednostek):

a. Wojewodowie: Mazowiecki, Śląski oraz Wielkopolski.
   Zastrzeżenia zgłoszone przez Wojewodę Mazowieckiego, w związku z wniesieniem ich po terminie, nie zostały rozpatrzone.
b. Marszałkowie Województw: Dolnośląskiego, Mazowieckiego oraz Wielkopolskiego.
c. Prezydenci następujących miast: Łodzi, Pruszkowa, Poznania, Tomaszowa Mazowieckiego oraz Wrocławia.
d. Dyrektor DSDiK we Wrocławie (jednostka realizująca zadania zarządu dróg wojewódzkich).
e. Dyrektorzy: ZDM w Poznaniu, MZD w Ostrowie Wielkopolskim oraz ZDiUM we Wrocławiu.
f. Starostowie powiatów: ostrowskiego (w Ostrowie Wielkopolskim) oraz pruszkowskiego.

[118] Występowanie znacznych różnic na terenach poszczególnych województw (powiatów) oraz miast przewidzianych do kontroli w liczbie i długości dróg (a więc projektów organizacji ruchu i czynności z tym związanych) a także prowadzonych inwestycjach drogowych.

[119] Zgodnie z decyzją Prezesa NIK z 14 marca 2013 r. niniejsza kontrola prowadzona była w trybie szczególnym, stanowiąc jeden z sześciu podprojektów realizowanych w ramach Projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". Jej włączenie do Projektu wynikało z konieczności skoordynowania działań i miało na celu maksymalne wykorzystanie potencjału wszystkich jednostek organizacyjnych NIK biorących udział w Projekcie, realizujących kontrole o zbliżonych merytorycznie obszarach, dla których wspólnym mianownikiem było bezpieczeństwo obywateli w ruchu drogowym.

Spośród 105 zastrzeżeń rozpatrzonych przez Komisje Rozstrzygające, 55 oddalono w całości. Pozostałe zastrzeżenia uznano za zasadne w części (19) lub zasadne w całości (31). W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 233 wnioski pokontrolne[120].

a) Wnioski adresowane do siedmiu skontrolowanych organów sprawujących nadzór nad ruchem drogowym (13 wniosków) dotyczyły m.in.:

– Dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego (skierowane do MTBiGM oraz trzech urzędów wojewódzkich);
– Opracowania procedur określających zasady i sposób sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem oraz przeanalizowania zakresów czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, pod kątem jednoznacznego przypisania im zadań w tym zakresie (odpowiednio do trzech urzędów wojewódzkich);
– Uwzględniania w planach kontroli pełnego zakresu zadań przypisanych organom zarządzającym ruchem drogowym oraz zapewnienia przeprowadzania kontroli w tych jednostkach (do trzech urzędów wojewódzkich);
– Pozostałe wnioski dotyczyły zapewnienie rzetelnego i terminowego rozpatrywania skarg dotyczących organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym oraz wypracowania formuły współpracy z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

b) Wnioski adresowane do pozostałych (43) skontrolowanych jednostek, tj. do organów zarządzających ruchem drogowym oraz zarządców/zarządów dróg (218 wniosków) dotyczyły m.in.:

– Oznakowania poziomego i pionowego, sygnalizatorów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (27 wniosków), w tym m.in.: przeprowadzenia inwentaryzacji oznakowania; doprowadzenia istniejącej organizacji ruchu do zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, w tym uzupełnienia oznakowania brakującego oraz zniszczonego; zapewnienia umieszczania i utrzymywania znaków i urządzeń w sposób zgodny z zatwierdzonymi organizacjami ruchu; egzekwowania pielęgnacji przydrożnej zieleni dla zapewnienia właściwej widoczności i czytelności znaków drogowych; wymiany znaków i innych urządzeń niespełniających obowiązujących wymagań;
– Prowadzenia ewidencji drogowej, tj. książek dróg, dzienników objazdu dróg oraz map techniczno-eksploatacyjnych (20 wniosków), w tym m.in.: prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg zgodnie z wymogami; zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń przed utratą danych dla ewidencji prowadzonych w wersji elektronicznej; założenia brakujących książek drogowych oraz sporządzenia brakujących map techniczno-eksploatacyjnych; uzupełnienia bądź zaktualizowania wpisów w książkach dróg oraz na ww. mapach; realizowania w wymaganych terminach obowiązków aktualizacyjnych prowadzonej ewidencji drogowej, w tym przekazywania map techniczno-eksploatacyjnych;
– Prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu (22 wnioski), w tym m.in.: zamieszczania w ewidencji wszystkich wymaganych danych a przede wszystkim terminów, w których powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, rzeczywistych terminów wprowadzenia tej organizacji oraz w przypadkach czasowych zmian organizacji ruchu

[120] Zestawienie uwzględnia również wnioski pokontrolne wynikające z ustaleń kontroli nr P/13/145 Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego, przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego (5 wniosków) oraz w ZDW w Katowicach (7 wniosków).

– przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu; umieszczania w niej informacji w sposób chronologiczny; wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi w ewidencji, a dokumentacją źródłową;

- Rozpatrywania projektów organizacji ruchu (13 wniosków), w tym m.in.: rozpatrywania projektów kompletnych, zawierających wymagane opinie, informacje i załączniki; odrzucania projektów w przypadkach stwierdzenia niezgodności projektu z przepisami; przestrzeganie trybu zatwierdzania projektów, tj. m.in. po uprzednim zaopiniowaniu przez Policję; wzywania wnioskodawców do uzupełnienia brakujących dokumentów;
- Przeprowadzania w wymaganych terminach kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu organizacji ruchu oraz kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (17 wniosków);
- Egzekwowania przez organy zarządzające ruchem drogowym bądź realizacji przez zarządców/zarządy dróg obowiązku zawiadamiania w wymaganym terminie właściwych jednostek o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (16 wniosków);
- Informowania zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu w przypadkach niezawiadomienia właściwych jednostek o terminie wprowadzenia organizacji ruchu (6 wniosków);
- Wykonywania przez właściwe jednostki zadań organu zarządzającego ruchem drogowym (8 wniosków), w tym m.in.: podjęcia działań organizacyjnych, mających na celu usunięcie niezgodności z obowiązującym stanem prawnym, zakresu zadań dotyczących zarządzania ruchem, określonych w statutach zarządów dróg; zapewnienia realizacji wszystkich zadań z zakresu zarządzania ruchem; podjęcie przez zarządy dróg działań dla zapewnienia takiej organizacji zadań w zakresie zarządzania drogami, aby były one związane wyłącznie z wypełnieniem funkcji zarządcy drogi;
- Kwalifikacji pracowników (7 wniosków), w tym m.in.: przeprowadzania przeglądów okresowych stanu technicznego dróg przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje wynikające z przepisów Prawa budowlanego; przeprowadzenia specjalistycznych szkoleń dla pracowników wykonujących zadania organu zarządzającego ruchem, w tym z zakresu inżynierii ruchu drogowego; uzyskanie od osób wykonujących kontrole okresowe stanu dróg, zaświadczeń o wpisie do rejestru prowadzonego przez GINB;
- Kontroli dróg i ich oznakowania (rocznych i pięcioletnich) na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane (14 wniosków), w tym m.in. zapewnienia przeprowadzania rocznych i pięcioletnich przeglądów stanu technicznego dróg wszystkich zarządzanych dróg; dokumentowania ustaleń w dziennikach objazdu i książkach dróg; przeprowadzania kontroli w wymaganych terminach; realizacji zaleceń sformułowanych w protokołach;
- Przeglądów okresowych stanu dróg na podstawie przepisów ustawy o drogach (9 wniosków), w tym. m.in.: obowiązkowego podczas tych kontroli dokonywania weryfikacji cech i wskazywania usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- Spraw organizacyjnych jednostek (28 wniosków), w tym m.in.: uwzględnienia (bądź ich doprecyzowania) wszystkich zadań w regulaminach jednostek/komórek organizacyjnych, statutach a także zakresach czynności pracowników; opracowania procedur postępowania;
- Wprowadzenia elementów kontroli zarządczej oraz uwzględniania w kontrolach wewnętrznych badanych zagadnień (9 wniosków);
- Zwiększenia nadzoru nad pracownikami, komórkami organizacyjnymi i jednostkami podległymi (13 wniosków) oraz egzekwowania prawidłowego wykonywania nałożonych obowiązków;

- Przeprowadzania wymaganych badań wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu, okresowych pomiarów ruchu oraz analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności (12 wniosków);
- Działań na rzecz ograniczania utrudnień w ruchu (7 wniosków), w tym. m.in.: uwzględniania w umowach również kar wpływających na terminowość realizacji umów i ograniczanie czasu trwania utrudnień dla użytkowników dróg; sprawdzania zasadności zajmowania pasa drogowego pod pozorem usuwania awarii; prowadzenia robót z uwzględnieniem terminów ważności zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu; wprowadzenia procedur pozwalających monitorować przebieg robót oraz koordynować prace realizowane na drogach znajdujących się w bliskiej odległości; nakładanie opłat adekwatnych do czasu wyłączenia drogi z użytkowania;
- Wyeliminowania nielegalnego zajmowania pasa drogowego na cele reklamowe oraz wyegzekwowania należności z tego tytułu (5 wniosków);
- Zapewnienia prowadzenia robót wyłącznie na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu (5 wniosków) oraz opracowania projektów organizacji ruchu dla dróg wybudowanych lub przebudowanych po 2003 r. (3 wnioski).

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 94 wnioski, 97 było trakcie realizacji, zaś 42 wnioski – jak dotychczas – nie zostało zrealizowanych[121].

W toku kontroli zasięgano informacji w 43 jednostkach nieobjętych kontrolą[122], głównie komendach powiatowych, miejskich oraz wojewódzkich Policji, w sprawach dotyczących realizowania obowiązku zawiadamiania Policji o terminach wprowadzenia zmian w organizacji ruchu drogowego a także wniosków Policji kierowanych do zarządców dróg dotyczących stwierdzanych przez funkcjonariuszy przypadków wadliwej organizacji ruchu.

Ponadto w charakterze świadka przesłuchano 3 osoby[123].

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała 8 zawiadomień do organów nadzoru budowlanego[124] o naruszeniu przepisów ustawy Prawo budowlane poprzez niedopełnienie obowiązków przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania zarządzanych dróg (art. 93 pkt 8 tej ustawy). Skierowano również jedno zawiadomienie do prokuratury[125] z tytułu prowadzenia kontroli budowlanych przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień (art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy). W powyższych sprawach w przygotowaniu jest kolejnych 5 zawiadomień.

W dwóch skontrolowanych jednostkach w toku kontroli przeprowadzono narady z udziałem kierownictwa jednostek i osób odpowiedzialnych za skontrolowane zagadnienia, podczas których omówione zostały kwestie związane z przeprowadzaną kontrolą.

121 Wg stanu na dzień 24 lutego 2014 r.

122 W trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

123 W trybie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK.

124 W związku z ustaleniami w: MZUiM oraz ZDP w Tarnowskich Górach, ZDiT w Łodzi, MZD w Ostrowie Wielkopolskim, ZDP w Tomaszowie Mazowieckim, Starostwie Powiatowym w Pruszkowie, Urzędzie Miasta Pruszkowa, Urzędzie Miasta w Stalowej Woli.

125 W związku z ustaleniami w WZDW w Poznaniu.

5.1. Analiza stanu prawnego

Podstawowe regulacje prawne związane z tematem kontroli określone zostały w ustawach z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[126] (dalej: Pord) i z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[127] (dalej: Ustawa o drogach) oraz w przepisach wykonawczych do tych ustaw.

1. Zarządzanie ruchem na drogach

Zasady ruchu na drogach publicznych (a także w strefach zamieszkania i strefach ruchu) reguluje ustawa Pord. Ruchem drogowym zarządzają na drogach: krajowych – Generalny Dyrektor DKiA (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 DKiA). Zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych Generalny Dyrektor DKiA 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 pozostałych drogach[128] wojewoda (art. 10 ust. 2). Organy te mogą nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego (art. 10 ust. 10).

W dziale I rozdziale 5 omawianej ustawy – Porządek i bezpieczeństwo ruchu na drogach – przepisy art. 45 ust. 1 zabraniają umieszczania na drodze lub w jej pobliżu urządzeń wysyłających lub odbijających światło w sposób powodujący oślepienie albo wprowadzających w błąd uczestników ruchu (pkt 7); samowolnego umieszczania lub włączania albo usuwania lub wyłączania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających lub kontrolnych na drodze, jak również zmiany ich położenia lub ich zasłaniania (pkt 8); samowolnego umieszczania na drodze jakichkolwiek znaków, napisów lub symboli (pkt 10).

2. Szczegółowe warunki zarządzania ruchem drogowym

Na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym, Minister Infrastruktury wydał **rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem**[129].

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 rozporządzenia, zarządzanie ruchem realizowane jest przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, obsługę systemów sterowania ruchem, sterowanie ruchem przy pomocy znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów oraz wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń w ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do czynności organizacyjno-technicznych należy sporządzanie projektów organizacji ruchu[130],

[126] Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

[127] Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

[128] Drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i mieście stołecznym Warszawie, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

[129] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

[130] Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, organizacją ruchu są mające wpływ na ruch drogowy: a) geometria drogi i zakres dostępu do drogi, b) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, c) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Projektem organizacji ruchu jest dokumentacja sporządzona w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem (§ 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia).

przedstawianie ich do zatwierdzenia, rozpatrywanie i, w konsekwencji, zatwierdzanie organizacji ruchu bez uwag lub po dokonaniu niezbędnej weryfikacji oraz przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji. Ważną fazą tych czynności jest nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także nadzór i analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie jego bezpieczeństwa i efektywności, oraz nadzór nad zarządzaniem ruchem (§ 2 ust. 1). Wymienione w § 2 ust. 1 działania realizują, odpowiednio do kompetencji, organ zarządzający ruchem, zarząd drogi, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe (§ 2 ust. 2). Natomiast sporządzanie projektów organizacji ruchu oraz przedstawianie ich do zatwierdzenia może być realizowane przez inne jednostki (§ 2 ust. 3).

Organ zarządzający ruchem rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian tej organizacji; opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz z zakresu organizacji i bezpieczeństwa ruchu; zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów, przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji, przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję; opiniuje geometrię drogi w projektach budowlanych; prowadzi kontrolę prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz współpracuje w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją i innymi jednostkami (§ 3 ust. 1). Zatwierdzona stała organizacja ruchu, związana z budową lub przebudową drogi albo z budową dojazdu do obiektu przy drodze, stanowi integralną część dokumentacji budowy (§ 4 ust. 2). Natomiast organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami, w tym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz rozstrzyga w sprawach spornych dotyczących istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu, biorąc pod uwagę interes ogólnospołeczny i konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego (§ 3 ust. 2).

Podstawą wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na istniejącej drodze jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (§ 4 ust. 1). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub inne jednostki (§ 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia).

Zgodnie z przepisami § 5 ust. 1 rozporządzenia, projekt organizacji ruchu powinien zawierać: plan orientacyjny; plan sytuacyjny zawierający lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu); parametry geometrii drogi; zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji – w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści oraz w przypadku projektu dotyczącego zmiennej organizacji ruchu lub zawierającego inne zmienne elementów mające wpływ na ruch drogowy; opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym – opis występujących zagrożeń lub utrudnień, z tym że przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i opis stanu pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót. W przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze konieczne jest określenie przewidywanego terminu wprowadzenia

czasowej organizacji ruchu oraz terminu wprowadzenia nowej lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Integralną częścią dokumentacji projektowej jest nazwisko i podpis projektanta.

W przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, organ zarządzający ruchem może dopuścić wprowadzanie zmian organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego, zawierającego charakterystykę robót, powtarzalny schemat umieszczenia na drodze znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także sposób rozmieszczenia oraz oznakowania pojazdów zabezpieczających lub wykonujących czynności na drodze. Dotyczy to w szczególności robót i czynności przesuwających się wzdłuż drogi (§ 5 ust. 2).

Organizację ruchu na podstawie projektu organizacji ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi. Natomiast organizację ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii. W przypadku zamknięcia drogi dla ruchu lub wprowadzenia na drodze ograniczenia ruchu powodującego konieczność prowadzenia objazdów drogami różnej kategorii, czasową organizację ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi, na której wprowadzono ograniczenia (§ 6).

Do projektu organizacji ruchu powinny być dołączone opinie komendantów Policji: wojewódzkiego – w przypadku projektu obejmującego drogę krajową lub wojewódzką, powiatowego – w przypadku projektu obejmującego drogę powiatową, lub miejskiego – w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu lub w mieście stołecznym Warszawie, z wyjątkiem autostrady i drogi ekspresowej. Opinia zarządu drogi jest obligatoryjna, jeżeli podmiot ten nie składa projektu. Obowiązek zaopiniowania dotyczy również organu zarządzającego ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem. Chodzi o przypadek organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg zarządzanych przez różnych zarządców lub wówczas, gdy objazd prowadzi drogami różnej kategorii (§ 7 ust. 1 i 2). Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne oraz w przypadku projektu uproszczonego, dotyczącego robót związanych z utrzymaniem drogi i niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych (§ 7 ust. 3). W uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może zażądać dołączenia do projektu profilu podłużnego lub przekroju poprzecznego drogi oraz danych o istniejącym lub prognozowanym natężeniu ruchu, z uwzględnieniem struktury kierunkowej na skrzyżowaniach i struktury rodzajowej. Wymagane jest również złożenie dodatkowych egzemplarzy projektu, w szczególności w przypadku gdy projekt dotyczy dróg zarządzanych przez odrębne zarządy drogi lub dróg zarządzanych przez odrębne organy zarządzające ruchem (§ 7 ust. 4 i 5).

W celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organ zarządzający ruchem może powołać komisję, w której skład wchodzą przedstawiciel Policji oraz zarządu drogi, a także może zasięgnąć opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo. Może też zasięgnąć opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza (§ 8 ust. 1). Po rozpatrzeniu złożonego projektu, organ zarządzający ruchem może zaprojektowaną organizację ruchu zatwierdzić w całości lub w części zarówno bez zmian, jak i po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu

uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu. Może też odesłać projekt w celu dokonania niezbędnych poprawek lub odrzucić projekt (§ 8 ust. 2). W przypadku organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg zarządzanych przez różne organy organ zarządzający ruchem wskazuje obszar, na którym została zatwierdzona organizacja ruchu, z ewentualnym określeniem lokalizacji znaków drogowych, na drodze niższej kategorii, które są niezbędne dla organizacji ruchu na skrzyżowaniu, oraz znaki drogowe, urządzenia sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej, a także urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczane na skrzyżowaniu i utrzymywane przez zarząd drogi właściwy dla drogi wyższej kategorii (§ 8 ust. 3). W razie gdy roboty drogowe związane są z utrzymaniem drogi niewymagającym całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, a wymagającym jedynie zmian organizacji ruchu w czasie wykonywania przedmiotowych czynności, organ zarządzający ruchem określa zakres stosowania zatwierdzonej organizacji ruchu. W szczególności dotyczy to odcinków dróg i czasu trwania robót (§ 8 ust. 4).

Organ zarządzający ruchem odrzuca (obligatoryjnie) projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia, że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, lub stwierdzenia niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 8 ust. 5). Organ zarządzający ruchem może odrzucić (fakultatywnie) projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej, a także nieefektywności projektowanej organizacji ruchu (§ 8 ust. 6). Organ zarządzający ruchem określa również termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu (§ 8 ust. 7). Organ ten po zatwierdzeniu organizacji ruchu przesyła jeden egzemplarz projektu organizacji ruchu jednostce przedstawiającej projekt do zatwierdzenia (§ 8 ust. 8).

Na podstawie § 9 ust. 1, organ zarządzający ruchem prowadzi ewidencję projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, o zawartości określonej w § 9 ust. 2 rozporządzenia. W przypadku zmiany stałej organizacji ruchu projekt poprzedniej organizacji ruchu przechowuje się nie krócej niż 2 lata od daty wprowadzenia nowej organizacji ruchu. Natomiast projekty czasowych zmian organizacji ruchu przechowuje się nie krócej niż przez 2 lata od daty przywrócenia stałej organizacji ruchu (§ 9 ust. 3 i 4).

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia, tymczasowe ograniczenia lub zakazy ruchu może wprowadzić: Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe – w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, życia lub zdrowia osób lub mogą wystąpić szkody materialne w znacznym rozmiarze. Natomiast zarząd drogi lub właściwe służby mogą to uczynić w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych Wprowadzając tymczasowe ograniczenia lub zakazy, należy wyznaczyć niezbędne objazdy oraz, bez zbędnej zwłoki, zawiadomić właściwy organ zarządzający ruchem oraz zarząd drogi, przedstawiając: szkic sytuacyjny z zaznaczeniem na nim odcinka drogi o ograniczonym lub zamkniętym ruchu, zmienioną organizację ruchu i przewidywany termin przywrócenia stanu pierwotnego (§ 10 ust. 2). W przypadkach wprowadzenia tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu, o których mowa w § 10 ust. 1, organ zarządzający ruchem może przyjąć przedstawioną organizację ruchu, zażądać wprowadzenia zmian lub usunięcia wprowadzonej organizacji ruchu oraz wyznaczyć termin przywrócenia pierwotnej organizacji ruchu (§ 10 ust. 3). Organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej

oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, realizuje na własny koszt zarząd drogi (§ 11). Jednak zadania dotyczące umieszczania i utrzymania niektórych znaków i sygnałów drogowych, wymienionych w § 11 pkt 1-6, realizują podmioty określone w tych przepisach.

Jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia co najmniej na 7 dni przed dniem wprowadzenia organizacji ruchu i (§ 12 ust. 1). W przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi i niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, a wymagających jedynie zmian w organizacji ruchu w czasie wykonywania czynności, jednostka wprowadzająca tę organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem (§ 12 ust. 2). 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). Jeżeli w terminie, w którym powinna być wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu, nie dopełniono obowiązku zawiadomienia organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi oraz właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, organ zarządzający ruchem informuje zarząd drogi o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu (§ 12 ust. 4).

Niezależnie od kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych (§ 12 ust. 5). W razie stwierdzenia nieprawidłowości organ zarządzający ruchem może żądać od jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie drogi w szczególności: wymiany zniszczonych lub uszkodzonych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także naprawy wadliwie działających urządzeń sygnalizacji świetlnej lub dźwiękowej oraz umieszczenia znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

3. Znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunki ich lokalizacji

Szczegółowe warunki dotyczące oznakowania dróg oraz umieszczania tego oznakowania zostały określone w **rozporządzeniu 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**[131]**.** Integralną część 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).

Zgodnie z § 2 rozporządzenia, znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające określonych w nim warunków, umieszczone na drogach przed dniem jego

[131] Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

wejścia w życie, powinny być – za wyjątkiem znaków poziomych i sygnalizatorów umieszczonych na przejazdach kolejowych przed dniem jego wejścia w życie – w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. zastąpione znakami drogowymi, sygnalizatorami i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, spełniającymi warunki rozporządzenia. Natomiast znaki drogowe pionowe, wyprodukowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, które nie spełniają określonych w nim warunków, zostaną zastąpione znakami spełniającymi warunki rozporządzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. W przypadku sygnalizatorów świetlnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na przejazdach kolejowych termin ich wymiany na spełniające wymagania rozporządzenia upłynął 31 grudnia 2011 r. Za niedopuszczalne uznano umieszczanie na drogach po 30 czerwca 2004 r. znaków pionowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyprodukowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, niespełniających wymagań rozporządzenia.

Znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania, określa **rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych I Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowyc**h[132]. Na drogach stosuje się: znaki pionowe, znaki poziome, sygnały świetlne nadawane przez sygnalizatory, sygnały dawane przez osoby do tego uprawnione i sygnały dźwiękowe lub wibracyjne wysyłane przez urządzenia umieszczone na drodze (§ 1 ust. 3). Wzory znaków, sygnałów drogowych oraz ich wykaz określa załącznik do rozporządzenia (§ 2 ust. 8). W określonych wyjątkach, stosuje się również inne znaki związane z oznaczeniem pasa drogowego oraz oznaczenia w postaci urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w razie potrzeby – znaki z napisami wskazującymi sposób korzystania z drogi, jeżeli nie może on być wyrażony znakami określonymi w załączniku do rozporządzenia (§ 1 ust. 4).

4. Zarządzanie drogami publicznymi

Problematykę zarządzania drogami publicznymi reguluje **ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych**[133]. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA do którego zadań należy (m.in.) wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych oraz zarządzanie ruchem na tych drogach, a także gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych (art. 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1a i pkt 6). Nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 17 ust. 1 pkt 6).

Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. GDDKiA wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych (art. 18a ust. 1). Na podstawie art. 18a ust. 5 Generalny Dyrektor DKiA może upoważnić pracowników GDDKiA do załatwiania określonych spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Organy administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, są zarządcami drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcami dróg, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie są (art. 19 ust. 2): dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor DKiA; wojewódzkich – zarząd województwa; powiatowych – zarząd powiatu, a gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Natomiast w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

[132] Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

[133] Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności rozliczenia finansowe (art. 19 ust. 4).

Do zadań zarządcy, wymienionych w art. 20, należy w szczególności (m.in.):

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2);
- utrzymanie m.in. nawierzchni drogi, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego pod wiaty przystankowe (pkt 4);
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (pkt 5);
- koordynacja robót w pasie drogowym (pkt 7), wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (pkt 8);
- prowadzenie ewidencji m.in. dróg (pkt 9) a także sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi DKiA (pkt 9a);
- przeprowadzanie okresowych kontroli m.in. 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);
- badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (pkt 10a), wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia (pkt 14) oraz dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego (pkt 15);
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających (pkt 11) a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (pkt 16);

Zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy, przy czym jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1). Zarządca drogi 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).

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).

Zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1, zabronione jest dokonywanie 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 uszkadzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo- -zabezpieczających (pkt 4); umieszczania reklam poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów (pkt 5); umieszczania urządzeń zastępujących obowiązujące znaki drogowe (pkt 6). Lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi[134] wydawanym w drodze decyzji administracyjnej (art. 39 ust. 3).

[134] Z zastrzeżeniem ust. 7 dot. udostępniania przez zarządcę kanałów technologicznych w drodze umowy najmu lub dzierżawy.

Zieleń w pasie drogowym, zgodnie z przepisem § 52 pkt 2 **rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie**[135] nie powinna zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi.

5. Zajęcie pasa drogowego

Art. 40 ust. 1 ustawy o drogach stanowi, że zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg wymaga zezwolenia zarządcy drogi, w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy m.in. prowadzenia robót w pasie drogowym, umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego a także reklam (art. 40 ust. 2). W przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi, z przekroczeniem terminu zajęcia a także o powierzchni większej niż określona w zezwoleniu zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa (art. 40 ust. 12).

W razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a znajdujących się w pasie drogowym, po zlokalizowaniu awarii prowadzący roboty niezwłocznie zawiadamia o tym zarządcę drogi i w porozumieniu z nim określa termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego (art. 40 ust. 14). W tym przypadku zarządca drogi nie wydaje zezwolenia na zajecie pasa drogowego, lecz określa – w drodze decyzji administracyjnej, warunki zajęcia pasa oraz jego przywrócenia do stanu poprzedniego, a także wysokość stosownej opłaty (art. 40 ust. 14a). Za wejście w pas drogowy (w przypadku konieczności usunięcia awarii) bez zawiadomienia zarządcy drogi, przekroczenie ustalonego terminu i powierzchni zajęcia pasa drogowego zarządca drogi wymierza karę pieniężną (art. 40 ust. 14b). Opłaty za zajęcie pasa drogowego, jak i kary pieniężne z tytułu nielegalnego zajęcia pasa drogowego – stosownie do art. 40a ust. 1 są przekazywane odpowiednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek bankowy GDDKiA. Przepis art. 40 ust. 15 zobowiązuje zajmującego pas drogowy do zapewnienia bezpiecznych warunków ruchu i przywrócenia pasa do poprzedniego stanu użyteczności w określonym terminie.

Zagadnienia związane z zajęciem pasa drogowego reguluje **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego**[136]. Jeżeli zajęcie pasa drogowego wpływa na ruch drogowy lub ogranicza widoczność na drodze, albo powoduje wprowadzenie zmian w istniejącej organizacji ruchu pojazdów lub pieszych, podmiot występujący o zajęcie pasa drogowego powinien załączyć do wniosku zatwierdzony projekt organizacji ruchu (§ 1 ust. 3 pkt 2). Gdy w pasie drogowym mają być prowadzone roboty, projekt organizacji ruchu powinien określać sposób zabezpieczenia tych robót zgodnie z wymogami bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 1 ust. 4).

W przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót do wniosku zarządca drogi może zażądać dostarczenia dodatkowych dokumentów, a w szczególności m.in. harmonogramu robót prowadzonych w pasie drogowym, zwłaszcza w przypadkach etapowego prowadzenia tych robót (§1 ust. 6).

[135] Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

[136] Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

Zarządca drogi w zezwoleniu powinien m.in. określić powierzchnię zajmowanego pasa drogowego lub powierzchnię reklamy oraz okres zajęcia pasa drogowego (§ 2 ust. 1 pkt 3 i 4), a w przypadku zajęcia pasa drogowego w celu prowadzenia robót zezwolenie powinno określać dodatkowo sposób zabezpieczenia zajmowanego pasa drogowego oraz warunki przywrócenia pasa drogowego do poprzedniego stanu użyteczności (§ 2 ust. 2).

6. Zadania samorządów

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m. in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 10 **ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa**[137]). Organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa (art. 16 ust. 1), a wykonawczym zarząd województwa (art. 31 ust. 1), który wykonuje zadania, określone w art. 41 ust. 2 ustawy, przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych (art. 45 ust. 1). Kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników tych jednostek jest jednym z zadań zarządu województwa (art. 41 ust. 2 pkt 6). Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz (art. 43 ust. 1).

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 6 **ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym**[138]). Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu (art. 9 ust.1) a wykonawczym zarząd powiatu (art. 26 ust. 1). Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (art. 5 ust. 2). Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących m.in. tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (art. 12 pkt 8 lit. i). Do zadań zarządu powiatu należy m.in. zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 5). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1).

Miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100.000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty, przysługują prawa powiatu (art. 91). W miastach na prawach powiatu funkcje organów powiatu sprawuje odpowiednio rada miasta i prezydent miasta. Miasta te są gminami wykonującymi zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[139] (art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym).

[137] Dz. U z 2013 r., poz. 596 ze zm.

[138] Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

[139] Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu (art. 1 **ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy**[140]). Miasto stołeczne Warszawa, oprócz zadań przewidzianych przepisami dotyczącymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego, wykonuje zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta, a w szczególności m. in. zapewnia warunki niezbędne do funkcjonowania urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla stołecznych funkcji miasta (art. 3 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). Zadania te są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej.

7. Numeracja i ewidencja dróg

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 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**[141] (dalej: rozporządzenie o numeracji dróg).

Ewidencja obejmuje m.in. następujące dokumenty ewidencyjne (§ 9 ust. 1):
- książkę drogi, której wzór określa zał. nr 1 do rozporządzenia,
- dziennik objazdu dróg (wg zał. nr 2),
- mapę techniczno-eksploatacyjną dróg (wg zał. nr 3).

Dokumentacja pn. Książka drogi składa się m.in. z następujących tabel: „Osoby upoważnione do dokonywania wpisu" (tab. nr 1); „Wykaz dzienników objazdu dróg…." (tab. nr 4); „Wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi" (tab. nr 5); „Wykaz protokołów odbioru robót odcinka drogi (budowa, przebudowa, remont)" (tab. nr 6); „Zagospodarowanie odcinka drogi" – zawierająca m.in. informacje nt. usytuowania w drodze podziemnych i naziemnych urządzeń obcych (tab. nr 9); „Wyposażenie techniczne odcinka drogi" – zawierająca m.in. informacje nt. usytuowania oznakowania poziomego i pionowego oraz sygnalizacji (tab. nr 10). Stosowane do sporządzania map techniczno-eksploatacyjnych dróg znaki umowne podano w zał. nr 3 do rozporządzenia.

W § 4 rozporządzenia określono sposób numeracji dla poszczególnych kategorii dróg. Numery ewidencyjne odcinków zarządzanej drogi ustala zarządca drogi (§ 5). Dla celów ewidencyjnych prowadzi się jednolity sposób lokalizacji w ciągu drogi (m.in.) urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu i innych urządzeń niezwiązanych z funkcjonowaniem drogi, przy czym sposób lokalizacji określa się poprzez system referencyjny (dla dróg, na których ten system został wprowadzony) oraz kilometraż (dla wszystkich kategorii dróg) i kilometraż lokalny (na tych odcinkach dróg, dla których został wprowadzony) (§ 8). Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego jej odcinka, a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§ 10 – 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,

[140] Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.

[141] Dz. U. Nr 67, poz. 582.

– 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 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**[142] (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach).

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

Tryb sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o m.in. sieci dróg publicznych określa ww. **rozporządzenie w sprawie sporządzania informacji o drogach**. 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 DKiA: 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).

W celu aktualizacji sporządzonych i prowadzonych przez zarządców dróg map techniczno-eksploatacyjnych, w zakresie dotyczącym dróg zarządzanych przez innych zarządców dróg, mapy techniczno-eksploatacyjne udostępniane są corocznie w trzech egzemplarzach w terminie:

– do dnia 10 kwietnia – przez zarządcę dróg powiatowych i wszystkich dróg w granicach miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz gminnych – zarządcy dróg wojewódzkich;
– do dnia 20 kwietnia – przez zarządcę dróg wojewódzkich, koncesjonariusza autostrady płatnej i spółkę, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej – Generalnemu Dyrektorowi DKiA,

przy czym po wykorzystaniu, mapy niezwłocznie podlegają zwrotowi (§ 3).

8. Uregulowania wynikające z Prawa zamówień publicznych

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[143] w art. 36 ust. 1 określa jakie elementy powinna co najmniej zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia, w tym termin wykonania zamówienia oraz wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Na podstawie art. 31 ust. 4 tej ustawy wydane zostało **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno–użytkowego**[144]. W § 14 ust. 1 rozporządzenia wyszczególniono informacje, jakie powinny zostać zamieszczone w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Należą do nich m.in. wszystkie niezbędne dane istotne

[142] Dz. U. Nr 67, poz. 583.
[143] Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
[144] Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

z punktu widzenia warunków dotyczących organizacji ruchu, ogrodzenia wykonywanych robót oraz zabezpieczenia chodników i jezdni.

9. Uregulowania wynikające z Prawa budowlanego

Działalność obejmującą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych sprawach **określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**[145]. Obiektami budowlanymi, stosownie do art. 3 pkt 3 są m. in. takie budowle, jak drogi publiczne, mosty, wiadukty, tunele, estakady i przepusty. Pojęcie roboty budowlane – zgodnie z art. 3 pkt 7 – oznacza budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Natomiast pojęcie przebudowa – zgodnie z art. 3 pkt 7a – oznacza wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego; w przypadku dróg dopuszczalne są zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego. Art. 3 pkt 6 określa budowę – jako wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę oraz przebudowę obiektu budowlanego. W art. 3 pkt 8 zdefiniowano remont – jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Art. 18 ust. 1 określa obowiązki inwestora – jako uczestnika procesu budowlanego, do którego należy zorganizowanie procesu budowy, m.in. zapewnienie opracowania projektu budowlanego, wykonanie i odbiór robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim skomplikowaniem robót budowlanych – zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Stosownie do § 2 ust. 1 pkt 15 **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego**[146], przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli, wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Stosownie do przepisu 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 należytym 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 (tj. m.in. zapewniając spełnienie wymagań podstawowych dotyczących bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa użytkowania, a także zapewniając możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego).

Na podstawie art. 91a Prawa budowlanego, kto nie spełnia, określonego w art. 61, obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, użytkuje obiekt niezgodnie z przepisami lub nie zapewnia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

[145] Dz. U. z 2013 r., poz. 1409.

[146] Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

Art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego stanowi, że obiekty budowlane powinny być w czasie ich 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 5 lat), polegającej m.in. na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. W trakcie kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli (art. 62 ust. 1a). Kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

Na podstawie art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, właściwy organ w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego budowli lub jej części, mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. Kontrolę dróg publicznych krajowych i wojewódzkich prowadzi wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a powiatowych – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (art. 83 ust. 1 i 3).

Stosownie do przepisów art. 64 Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdej budowli, której projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego. Zwolnienia w tym zakresie określono m. in. w art. 64 ust. 2 pkt 3 – obejmują one m.in. drogi i obiekty mostowe, jeżeli prowadzi się dla nich książkę drogi lub książkę obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych. Książka jest dokumentem przeznaczonym do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego, za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się m.in. sprawowanie kontroli technicznej utrzymywania obiektów budowlanych. Art. 14 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że uprawnienia budowlane są udzielane m. in. w specjalnościach drogowej i mostowej (odpowiednio pkt 2a i 2b wymienionego przepisu). Szczegółowy zakres kompetencji wynikających z uprawnień budowlanych w specjalności drogowej i mostowej został określony odpowiednio w § 18 i 19 **rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie**[147].

Podstawę do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych (w tym do sprawowania kontroli technicznej dróg i obiektów mostowych), stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami[148] – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności (art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego).

147 Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.

148 Określonymi w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932).

Wykonywanie funkcji technicznych bez odpowiednich uprawnień budowlanych zagrożone jest odpowiedzialnością karną – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 91 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

10. Inne uregulowania związane z tematyką kontroli

Informacje nt. zdarzeń drogowych, których przyczynami były (m.in.): niewłaściwy stan drogi, nieprawidłowa organizacja ruchu drogowego, nieprawidłowo zabezpieczone roboty drogowe oraz nieprawidłowo funkcjonująca sygnalizacja świetlna, są rejestrowane przez Policję w „Kartach Zdarzenia Drogowego"[149] i na tej podstawie wprowadzane do Krajowego Systemu Informacyjnego Policji[150].

[149] Poz. nr 145-148 Karty zdarzenia drogowego.

[150] Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (§ 4 ust. 6).

5.2. Podstawy prawne przekazywania przez zarządców dróg i organy zarządzające ruchem ich kompetencji ustawowych i udzielania upoważnień do realizacji zadań w tym zakresie[151]

Niniejszy załącznik został opracowany w celu wyjaśnienia, w jakich sytuacjach i na jakiej podstawie organy samorządu terytorialnego mogą przekazywać ich ustawowe kompetencje do załatwiania spraw w zakresie zarządzania drogami publicznymi oraz zarządzania ruchem na drogach. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że błędna interpretacja przepisów w tym obszarze niejednokrotnie prowadziła do przekazania kompetencji organów samorządowych nieuprawnionym pracownikom i jednostkom organizacyjnym.

Pierwsza oceniana sytuacja ma miejsce, gdy zarządcami dróg są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, to jest dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, dla dróg gminnych – wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz dla dróg położonych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – prezydent miasta (zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 2, 3, 4 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych[152]), a nie utworzono zarządu drogi jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, na podstawie art. 21 ust. 1 powołanej ustawy. W omawianej sytuacji zarządca drogi – zgodnie z art. 21 ust. 1a ustawy – może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu gminy do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Natomiast marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, jako organy zarządzające ruchem na podstawie art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym[153], mogą imiennie upoważnić pracownika kierowanego urzędu do wykonywania czynności w tym zakresie na podstawie art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), który stanowi, że „Organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”[154]. W omawianej sytuacji zadania zarządcy drogi oraz organu zarządzającego ruchem są realizowane przez jedną komórkę organizacyjną w strukturze urzędu marszałkowskiego lub starostwa, a łączenie tych zadań jest dozwolone na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawowych. Należy przy tym wskazać, że art. 268a k.p.a. nie zwiera zamkniętego katalogu spraw, które mogą być objęte udzielonym przez organ upoważnieniem, lecz wskazuje przykładowo na decyzje administracyjne, postanowienia, zaświadczenia.

Odmiennie należy ocenić sytuację, w której zarządca drogi wykonuje obowiązki w zakresie zarządzania drogami przy pomocy utworzonej w tym celu wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy

[151] Opracowano na podstawie opinii prawnych nr KPK/KPP-0221-056/13/BR z dnia 20 czerwca 2013 r. i nr KPK/KPP-0221-066/13/BR 16 lipca 2013 r., sporządzonych przez Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK.

[152] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz.260 ze zm.).

[153] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

[154] Zgodnie z postanowieniem NSA z dnia 30 września 2010 r., I OZ 722/10, LEX nr 741977: „Art. 268a k.p.a. oznacza, że organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, a upoważnienie wywiera ten skutek, iż zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach, z tym że upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji, lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcje tego organu.”

jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Zarządca drogi, działając na podstawie art. 21 ust. 1 a ustawy o drogach publicznych, może upoważnić pracowników jednostki organizacyjnej, będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych. Jednak wymienione w art. 21 ust. 1 organy stanowiące samorządu terytorialnego, uprawnione do utworzenia zarządu drogi, nie mogą przekazać mu kompetencji organu zarządzającego ruchem, ponieważ ich nie posiadają. Również organy zarządzające ruchem na podstawie powołanych wyżej przepisów art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym, czyli marszałek województwa, starosta, prezydent miasta, nie mogą upoważnić pracowników zarządu dróg, będącego wyodrębnioną jednostką organizacyjną, do załatwiania spraw w zakresie zarządzania ruchem, ponieważ na podstawie powołanego wyżej art. 268a k.p.a. mają taką możliwość jedynie wobec pracowników kierowanych przez nich urzędów. W takiej sytuacji, kompetencje organu zarządzającego ruchem realizuje marszałek województwa, starosta, prezydent miasta i nie mogą one zostać przekazane zarządowi drogi.

Realizowanie pewnych określonych zadań dotyczących zarządzania ruchem przez zarząd drogi przewiduje natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[155]. Zarząd drogi może zatem wykonywać te zadania jedynie w zakresie ustalonym w wymienionym rozporządzeniu .

[155] Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).
8. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa lub urbanistów (Dz. U. z 2013 r., poz. 932).
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dział VIII).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).
13. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
14. 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.).
15. 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. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
17. 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).
18. 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).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129).

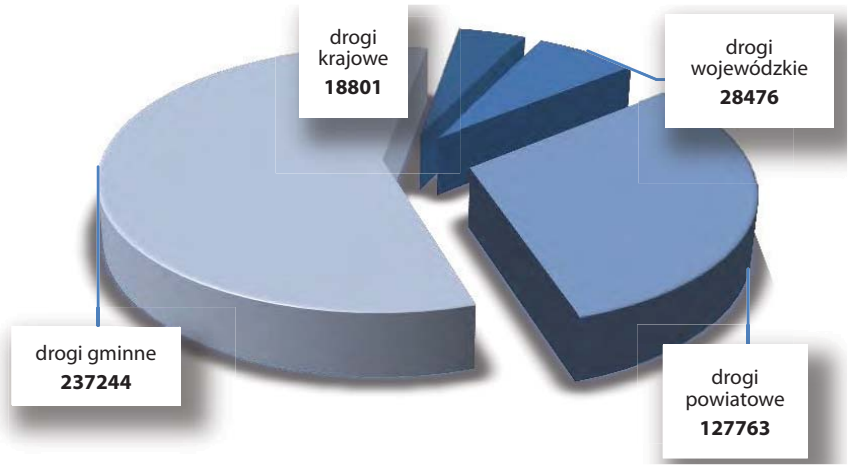
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
21. Rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578 ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
24. Zarządzenie nr 73 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych I Autostrad z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dz. Urz. MI. Nr 15, poz. 78 ze zm.).
25. Zarządzenie nr 74 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych I Autostrad z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawie nadania numerów drogom wojewódzkim (Dz. Urz. MI. Nr 15, poz.79 ze zm.).
26. Zarządzenie nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KSP z 2013 r., Nr 75).

5.4. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

A. Sieć dróg[156]

Łączna długość dróg publicznych wynosi 412,3 tys. km . Z tej liczby drogi samorządowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne) stanowią 95% długości sieci dróg publicznych w Polsce. Pozostałe 5% stanowią drogi krajowe zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg krajowych i Autostrad. Udział dróg samorządowych w sieci dróg publicznych jest następujący: drogi wojewódzkie – ok. 28,5 tys. km (7%), powiatowe – ok. 127,7 tys. km (31%), gminne – ok. 237,2 tys. km (57%).

Wykres nr 1
Struktura poszczególnych kategorii dróg publicznych na koniec 2011 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Sieć drogowa Polski charakteryzuje się relatywnie wysoką i równomierną (proporcjonalną do zaludnienia) gęstością szlaków o nawierzchni twardej. Średnio w kraju na 100 km ^{2} przypada ponad 80 km takich dróg, z czego najwięcej w województwach: śląskim i małopolskim, a najmniej w warmińsko mazurskim i podlaskim. Główny problem transportowy Polski stanowi jakość dróg, której wyrazem jest przede wszystkim niski udział dróg ruchu bezkolizyjnego (tj. autostrad i dróg ekspresowych oraz głównych dwujezdniowych). Podkreślić należy, że Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie pod względem długości sieci autostrad i dróg ekspresowych. Co więcej, drogi ruchu bezkolizyjnego są rozproszone nie stanowiąc spójnego systemu, co ma negatywny wpływ na efektywność i sprawność połączeń drogowych pomiędzy głównymi ośrodkami miejskim oraz na płynność ruchu tranzytowego. Słabością infrastruktury transportowej w Polsce oprócz złego stanu sieci drogowej jest także:

– brak sieci dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i ich otoczeniu a wiele dróg krajowych i wojewódzkich nadal przebiega przez centra miast lub wsi, co obniża prędkość przejazdu, powoduje dużą liczbę wypadków, a także korkowanie się miast;
– niska jakość połączeń pomiędzy miastami wojewódzkimi;
– niewystarczająca sieć połączeń pomiędzy południem a północą kraju.

[156] Dane GUS, Transport – Wyniki działalności w 2012 r.

System dróg krajowych w Polsce, obejmujący także autostrady i drogi ekspresowe, od 1 kwietnia 2002 r. podlega GDDKiA. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, na terenie których znajdujące się drogi krajowe (oprócz autostrad i dróg ekspresowych) są zarządzane przez samorząd miejski (prezydentów miast).
Drogi wojewódzkie uzupełniają system dróg krajowych. Są własnością właściwego samorządu województwa. 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, na obszarze których przebiega droga, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Sejmik województwa powołuje jednostkę organizacyjną zarząd dróg wojewódzkich, wykonującą obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich na swoim terenie.
Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone jako krajowe i wojewódzkie, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Są własnością właściwego samorządu powiatu. Zarówno zaliczenie danej drogi do kategorii dróg powiatowych, jak i ustalenie przebiegu dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu. Przy czym rada powiatu podejmuje uchwałę w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii następujących organów administracji samorządu terytorialnego: wójtów gmin (względnie burmistrzów i prezydentów miast), po których obszarze przebiega droga; zarządów sąsiednich powiatów; prezydentów miast – w miastach na prawach powiatu. Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga. Uchwały te są prawem miejscowym i nie mają do nich zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym opinie wymagane do podjęcia tych uchwał nie są wydawane w ramach postępowania administracyjnego.

B. Administracja drogowa

a) zarządzanie drogami:

Katalog organów posiadających kompetencje zarządców dróg w odniesieniu do poszczególnych kategorii dróg publicznych wynika z art. 19 ust. 2, ust. 3, 5 i 7-8 ustawy o drogach i może podlegać modyfikacjom wskutek przekazania zarządzania drogami publicznymi innym zarządcom na mocy porozumienia (art. 19 ust. 4). Na podstawie ww. regulacji wyróżnia się następujących zarządców dróg:

1. Generalny Dyrektor DKiA – centralny organ administracji rządowej, właściwy dla dróg krajowych;
2. zarząd województwa – właściwy dla dróg wojewódzkich, organ wykonawczy województwa;
3. zarząd powiatu – właściwy dla dróg powiatowych, organ wykonawczy powiatu;
4. wójt (burmistrz, prezydent miasta) – właściwy dla dróg gminnych jako organ wykonawczy gminy;
5. prezydent miasta – właściwy dla wszystkich dróg publicznych zlokalizowanych w granicach miasta na prawach powiatu, za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

W niektórych miastach (np. m.st. Warszawa) funkcje zarządcy niektórych dróg są powierzone zarządom dzielnic, związkom międzygminnym.
Zarząd jednostki samorządowej (gminy, powiatu, województwa) może sam podejmować decyzje w zakresie ustawowych kompetencji zarządcy drogi, korzystając z obsługi administracyjnej odpowiednio urzędu gminy, starostwa lub urzędu marszałkowskiego. Może też doprowadzić

do utworzenia w tym celu odrębnej jednostki organizacyjnej – zarządu drogi[157]. W przypadku dróg krajowych zarządcą jest Generalny Dyrektor, a zarządem Dyrekcja Generalna DKiA. W każdym z ww. przypadków zarządca drogi może upoważnić pracowników swojego urzędu lub odrębnej jednostki organizacyjnej – zarządu drogi – do załatwiania spraw, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Podstawę prawną do przekazywania między zarządcami dróg zarządzania drogami publicznymi w drodze porozumienia jest art. 19 ust. 4 ustawy o drogach. Obligatoryjne postanowienia tego porozumienia nie zostały co do zasady określone przez ustawodawcę, poza jedynym wyjątkiem, tj. postanowieniami dotyczącymi wzajemnych rozliczeń finansowych. Jednak biorąc pod uwagę istotę i cel porozumienia o przekazaniu zarządzania drogami publicznymi, porozumienie powinno określać w szczególności (m.in.): strony porozumienia, wykaz dróg, wobec których następuje przekazanie zarządzania, czas jego obowiązywania, jeżeli zostało zawarte na czas określony, wysokość środków na realizację zadań związanych z zarządzaniem drogami na dany rok, postanowienia dotyczące nadzoru nad przekazanym zarządzaniem drogami.

b) zarządzanie ruchem

Na zarządzanie ruchem (zgodnie z rozporządzeniem o zarządzaniu ruchem) składają się czynności techniczno-organizacyjne: opracowywanie, rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, ich realizacja oraz nadzór nad zgodnością organizacji ruchu z założeniami.

Właściwą organizację ruchu, stanowi zespół czynników mających bezpośredni wpływ na ruch drogowy w kontekście jego bezpieczeństwa. Chodzi, w szczególności o geometrię drogi i odpowiednio dobrany zakres dostępu do niej, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa oraz zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów. Stopień realizacji tych podstawowych założeń w głównej mierze zależy od poziomu merytorycznego projektu organizacji ruchu, a więc dokumentacji, która właściwemu organowi zarządzającemu ruchem daje podstawę do jej zatwierdzenia i stosowania. Na miano zastosowania właściwej organizacji ruchu zasługują tylko takie rozwiązania, które sprawdzą się w praktyce jako najkorzystniejsze dla podmiotów z niej korzystających. Najlepszą metodą dokonania określonych ustaleń jest stałe i systematyczne badanie organizacji ruchu pod kątem jej efektywności oraz konsekwentne reagowanie na sygnały o funkcjonowaniu wadliwego rozwiązania w postaci bezzwłocznej eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości.

Natomiast zarząd drogi z zakresu inżynierii ruchu drogowego realizuje zadania techniczne (oraz je finansuje), tj.: rozmieszczanie i utrzymanie znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu.

c) nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym:

W zależności od kategorii drogi i ich lokalizacji nadzór sprawują minister właściwy ds. transportu oraz wojewoda.

[157] Zarządu dróg wojewódzkich, zarządu dróg powiatowych, zarządu dróg gminnych oraz zarządu dróg miejskich.

Tabela nr 1
Organy i pełnione funkcje administracji drogowej

Kategoria drogi	Zarządca drogi	Zarządca ruchu	Nadzór nad zarządzaniem ruchem	Własność drogi
gminna	wójt (burmistrz, prezydent miasta)[1]	Starosta[2]	Wojewoda[3]	samorząd gminy
powiatowa	zarząd powiatu[1]	Starosta[2]	Wojewoda[3]	samorząd powiatu
wojewódzka	zarząd województwa[1]	Marszałek Województwa[2]	Wojewoda[3]	samorząd województwa
krajowa	Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor DKiA[2]	Minister właściwy do spraw transportu	Skarb Państwa

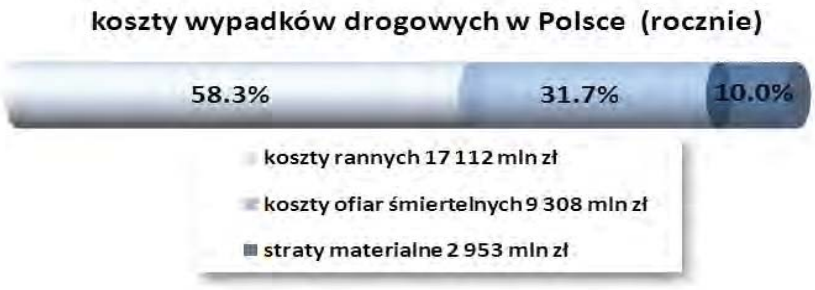
[1] *W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.*
[2] *W granicach miast na prawach powiatu zarządcą ruchu na wszystkich drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.*
[3] *Wojewoda sprawuje ponadto nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie a także drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.*

Źródło: opracowanie własne NIK.

C. Wypadki[158]

Według danych Policji w 2013 roku na drogach doszło do 36 tys. wypadków; zginęło w nich 3,4 tys. osób, a 44 tys. zostało rannych. Choć liczba zabitych była najniższa od 1989 r., to w przeliczeniu na milion mieszkańców jest wciąż wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi.
Szacunkowy roczny koszt wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce[159] wycenia się na poziomie 34,5 mld zł, w tym koszty wypadków drogowych oszacowano w wysokości 29,4 mld zł, natomiast koszty kolizji drogowych odpowiednio 5,2 mld zł. Największy udział miały koszty rannych (58,3%), następnie koszty ofiar śmiertelnych (31,7%). Najmniejszą część stanowiły straty materialne (10%).

Wykres nr 2
Koszty wypadków drogowych w Polsce na koniec 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prognozy motoryzacji wskazują, że w 2020 r. liczba samochodów osobowych w Polsce może wzrosnąć o dalsze 50-70%. Wg Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w przypadku zaniechania działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, do 2020 r. w wypadkach drogowych może zginąć ponad 90 tys. osób, a ponad 1,15 mln osób może być rannych. Natomiast

158 Źródło: Dane przedłożone NIK przez Biuro Ruchu Drogowego KGP w marcu 2013 r. w toku kontroli R/12/007.
159 Według opracowania: „Metodologia oraz wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2012", Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Warszawa, sierpień 2013.

łączne straty materialne i społeczne tych zdarzeń stanowić mogą ok. 470 mld zł. Analizy szczegółowe wypadków wskazują na liczne usterki rozwiązań drogowych i to nie tylko wykonanych w przeszłości, ale także kolejnych błędnych modernizacji i sytuacji zastanych, których zarządcy dróg nie usuwają na bieżąco. A każda niejasność w ocenie warunków ruchu przez kierującego może prowadzić do zwiększania liczby popełnianych przez niego błędów. Ponadto zbyt duża liczba jednocześnie napływających bodźców powoduje opóźnienie w reagowaniu. Z tych przyczyn ważne jest prawidłowe ukształtowanie drogi i infrastruktury, które powinno być nastawione na jednoznaczne przekazywanie wszystkim uczestnikom ruchu przede wszystkim ważnych bodźców komunikacyjnych.

D. Natężenie ruchu

Zgodnie z wynikami badań ruchu[160] największe obciążenie obecnej sieci drogowej występuje na drogach wylotowych z dużych ośrodków, w tym szczególnie z Warszawy oraz z konurbacji górnośląskiej. Ponadto, wysoka koncentracja ruchu ma miejsce w pobliżu pozostałych aglomeracji oraz w miejscach przecinania się ważniejszych szlaków (np. Piotrków Trybunalski). Wybudowanie i oddanie do eksploatacji nowych odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic spowodowało istotne zmiany w rozkładzie ruchu drogowego. Na podstawie wykonanych analiz stwierdzono, że w okresie 2005–2010 ruch pojazdów silnikowych na sieci dróg krajowych zwiększył się o 22%. Średni dobowy ruch pojazdów silnikowych (SDR) w 2010 roku na sieci dróg krajowych wynosił 9.9 tys. poj./dobę (w tym na drogach międzynarodowych – SDR w 2010 roku wynosił 16.6 tys. poj./dobę). Zdecydowanie największe obciążenie ruchem, wystąpiło w województwie śląskim (ponad 18 tys. poj./dobę) a także w województwach: małopolskim, łódzkim, dolnośląskim, mazowieckim i wielkopolskim (po ok. 11 tys. poj./dobę).

Natomiast na drogach wojewódzkich największe wielkości SDR zarejestrowano na odcinkach znajdujących się w pobliżu dużych aglomeracji miejskich oraz odcinkach stanowiących przejścia przez miejscowości. Najbardziej obciążonymi odcinkami dróg wojewódzkich w kraju, na których SDR w 2010 roku przekraczał 30 tys. poj./dobę, były odcinki położone w pobliżu Warszawy: droga nr 719, odcinek Reguły-Pruszków – 42.3 tys. poj./dobę; droga nr 719, odcinek Warszawa-Reguły – 41.1 tys. poj./dobę; droga nr 629, odcinek Marki-Warszawa – 39.1 tys. poj./dobę. Należy podkreślić, że odnotowane w ostatnich latach zwiększenie stopnia motoryzacji wiąże się ze wzrostem średniego wieku zarejestrowanych samochodów (średni wiek zarejestrowanego w Polsce pojazdu to ok. 15 lat), a co za tym idzie ze zwiększoną emisją spalin szczególnie w coraz bardziej zatłoczonych miastach. Wyniki pomiarów ruchu zostały wykorzystane podczas doboru jednostek do kontroli.

[160] Generalny Pomiar Ruchu w 2010 roku (GPR 2010) został wykonany na istniejącej sieci dróg krajowych z wyjątkiem tych odcinków, dla których zarządcami są prezydenci miast na prawach powiatu.

5.5. Źródła danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji

W Informacji uwzględniono część ustaleń następujących kontroli NIK:
- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych";
- I/13/005 – Zarządzanie ruchem na drogach powiatowych i gminnych w latach 2008–2012;
- kontroli doraźnych przeprowadzonych przez pracowników 16 urzędów wojewódzkich, zebrane w Informacji o wynikach kontroli zleconej wojewodom na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Wykorzystano ponadto następujące źródła:
- strona internetowa Policji: http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy: Wypadki drogowe – raporty roczne i Bezpieczeństwo w ruchu drogowym – w ujęciu miesięcznym;
- strona Głównego Urzędu Statystycznego: http://www.stat.gov.pl/gus (długości dróg);
- baza danych SEWiK, pozyskana w trakcie kontroli P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- opracowanie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów pn.: „Metodologia oraz wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2012";
- informacja Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, pismo BFG.033.258.2013.0404 z dnia 10 września 2013 r.

5.6. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Infrastruktury	Delegatura NIK w Warszawie	Delegatura NIK w Poznaniu	Delegatura NIK w Katowicach	Delegatura NIK we Wrocławiu	Delegatura NIK w Łodzi	Delegatura NIK w Rzeszowie
Minister TBiGM						
GDDKiA w Warszawie						
urzędy wojewódzkie	**Mazowiecki Urząd Wojewódzki**	**Wielkopolski Urząd Wojewódzki**	**Śląski Urząd Wojewódzki**	**Dolnośląski Urząd Wojewódzki**	**Łódzki Urząd Wojewódzki**	**Podkarpacki Urząd Wojewódzki**
urzędy marszałkowskie	**Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego**	**Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego**	**Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego***	**Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego**	**Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego**	**Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego**
zarządy dróg wojewódzkich	**Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie**	**Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu**	**Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach***	**Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu**	**Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi**	**Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie**
urzędy miast (na prawach powiatu)	**Urząd m.st. Warszawy**	**Urząd Miasta Poznania**	**Urząd Miasta Katowice**	**Urząd Miejski Wrocławia**	**Urząd Miasta Łodzi**	**Urząd Miasta Rzeszowa**
zarządy dróg miejskich	**Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie**	**Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu**	**Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach**	**Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu**	**Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi**	**Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie**
urzędy miast (nie na prawach powiatu)	**Urząd Miejski w Pruszkowie**	**Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim**	**Urząd Miejski w Tarnowskich Górach**	**Urząd Miejski w Wałbrzychu****	**Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim**	**Urząd Miasta w Stalowej Woli**
zarządy dróg miejskich	*Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Inwestycji, Remontów i Infrastruktury Tech. Urzędu Miejskiego w Pruszkowie*	**Miejski Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim**	**Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach**	**Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu**	*Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Inżynierii Miasta Urzędu Miasta w Tomaszowie Mazowieckim*	*Nie utworzono zarządu, zadania realizował Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta w Stalowej Woli*
starostwa powiatowe	**Starostwo Powiatowe w Pruszkowie**	**Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim**	**Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach**	**Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu**	**Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim**	**Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli**
zarządy dróg powiatowych	*Nie utworzono zarządu dróg, zadanie realizował Wydział Inwestycji i Drogownictwa Starostwa Powiatowego w Pruszkowie*	**Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim**	**Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach**	*Nie utworzono zarządu dróg, zadania realizował Wydział Infrastruktury Powiatu (oraz st. ds. zarządz. ruchem na drogach) w Starostwie Powiat. w Wałbrzychu*	**Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim**	**Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli**

* W ramach kontroli P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego.

** Od 1 stycznia 2013 r. Wałbrzych jest ponownie miastem na prawach powiatu.

5.7. Zasadnicze ustalenia kontroli oraz oceny skontrolowanej działalności, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
1.	MTBiGM	Minister, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzający ruchem na drogach krajowych nie realizował skutecznie zadań polegających na dokonywaniu oceny org. ruchu zarówno w zakresie zgodności z obow. przepisami, jak i w zakresie bezp. ruchu drogowego. Nie inicjowano prac mających na celu realizację tych zadań. Nie formułowano pod adresem organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych wniosków lub zaleceń mających na celu poprawę stanu bezp. ruchu drogowego. Nie zostały wykorzystane do sporządzenia przedmiotowych ocen prace podjęte w Ministerstwie w 2009 i 2010 r. dot. przeprowadzenia przez GDDKiA działań zmierzających do ustalenia występujących na drogach krajowych nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym dróg i ich sprawnego wyeliminowania. Nie było także prawidłowo wykonywane zadanie polegające na rozstrzyganiu spraw spornych dot. istniejącej lub projektowanej organizacji ruchu. W sposób niewystarczający przygotowano organizacyjnie wykonywanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru w powyższym zakresie. Problematyka sprawowania nadzoru nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. Nie planowano także przeprowadzenia przez Ministerstwo kontroli w zakresie wywiązywania się przez GDDKiA z funkcji organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych.	Minister w **niedostateczny** sposób wykonywał obowiązki organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych
2.	GDDKiA	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – niewłaściwym (w odniesieniu do kryterium legalności i rzetelności) zatwierdzaniu projektów org. ruchu, dokonywaniu bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu oraz przeprowadzaniu okresowych kontroli istniejącej organizacji ruchu; – niedostosowaniu na terenie 2 wojew. wszystkich znaków drogowych do wymogów określonych przepisami (pomimo że końcowy termin wymiany dla większości znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezp. ruchu upłynął w 2011 r.); – nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji zatw. projektów org. ruchu a także nierzetelnym dokonywaniu wpisów w Dzienniku objazdu dróg; – nieprzeprowadzeniu okresowych kontroli odcinków autostrady A2 oraz drogi ekspresowej S8; – wydaniu decyzji dot. umieszczenia reklamy w pasie drogowym, mimo niezałączenia do wniosku wymaganych dokumentów; – niezamieszczeniu w umowach zapisów dot. kar z tytułu odstąpienia od kontraktu z przyczyn zależnych od wykonawcy; – braku wpisów w zakresach obow. pracowników (Oddziału GDDKiA w Łodzi) dot. wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem; – przygotowaniu „Instrukcji kontroli stanu bezp. ruchu drogowego", uwzględniającej nowe uregulowania dot. badania wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego, dopiero po ok. 15 mies. od wejścia w życie przepisu w tym zakresie; – występowaniu różnic pomiędzy stanem faktycznym w oznakowaniu a stanem określonym w zatw. planach liniowych organizacji ruchu; – występowaniu przypadków niezachowania wymogów co do odległości pomiędzy znakami.	**pn**
3.	Śląski Urząd Wojewódzki	Stwierdzone w kontrolowanej działalności nieprawidłowości dotyczyły: błędnych ocen wydanych w trzech (spośród ośmiu) wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dwóch prezydentów miast oraz starosty dot. sposobu realizacji obow. przez organy zarządzające ruchem oraz zaniechania w jednym przypadku sformułowania krytycznej oceny w tym zakresie; naruszeń w post. skargowym terminów ustalonych w przepisach kpa; dokonania dopiero po upływie 22 mies. od daty wejścia w życie znowelizowanych przepisów Prawa o ruchu drogowym, aktualizacji regulaminu Urzędu w zakresie kompetencji wojewody do nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.	**pn**
4.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Uwagi dotyczyły: – braku przeprowadzenia w badanym okresie kontroli we wszystkich miastach na prawach powiatu wojew. łódzkiego; spadku ilości kontroli organów zarządzających ruchem; niebadania w pełni sposobu realizacji ogółu zadań związanych z organizacją ruchu drogowego.	**p**
5.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Działania wykonywane w ramach nadzoru miały charakter doraźny, dotyczyły jednostkowych spraw, inicjowanych na wnioski osób fizycznych i prawnych. Wykonując nadzór ograniczono się do rozpatrywania skarg i wniosków w sprawach dotyczących istniejącej organizacji ruchu. Nie udokumentowano dokonywania całościowych analiz i ocen organizacji ruchu w zakresie zgodności z przepisami prawa oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.	**n** (w zakresie dokonywania oceny org. ruchu) / **p** (w zakresie rozstrzygania spraw spornych)
6.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda sprawując nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach przeprowadziła kontrole w 10 z 26 organów zarządzających ruchem drogowym. Dotyczyły one jedynie dróg powiatowych i gminnych, nie obejmując dróg wojew. oraz dróg wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania. Z wyników przeprowadzonych kontroli nie sporządzono pisemnej zbiorczej oceny organizacji ruchu odnośnie całości sieci dróg nadzorowanych przez Wojewodę. Na obniżenie oceny wpłynęło także niedokonywanie przez Wojewodę oceny organizacji ruchu w zakresie dróg wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania oraz niepowierzenie obowiązków w zakresie sprawowania nadzoru, nad ww. kategorią dróg.	**pn**

[161] Przyjęto następujące skróty: p – ocena pozytywna, n – negatywna, pn – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniu do Ministra TBiGM przyjęto ocenę opisową.

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
7.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: – nieokreślenia procedur i zasad sprawowania nadzoru w zakresie zarządzania ruchem; – objęcia kontrolami zbyt małej liczby organów zarządzających ruchem; – niesporządzania oceny organizacji ruchu dla województwa mazowieckiego.	pn
8.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na braku pisemnego formalnego sprecyzowania sposobów, metod i celów dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego a także niewypracowaniu formuły stałej współpracy Wojewody z WRBRD we Wrocławiu.	pn
9.	Urząd Marszałkowski Woj. Śląskiego (P/13/145)	Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: braku wyegzekwowania od ZDW oraz podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego usuwania nieprawidłowości stwierdzanych w wyniku kontroli, nierzetelnym prowadzeniu ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, zatwierdzeniu projektów niespełniających wymagań, nieterminowym przeprowadzaniu kontroli wykonania zadań techn., wynikających z wdrożenia zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz nie skorzystaniu z możliwości żądania usunięcia ograniczeń wprowadzonych tymczasowymi organizacjami ruchu, pomimo że zmiany w tych organizacjach nie miały związku z nagłymi awariami.	pn
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Nieprawidłowości polegały na: nierzetelnym prowadzeniu ewidencji projektów organizacji ruchu; nieprzeprowadzeniu w badanym okresie kontroli półrocznej oraz braku przez ponad rok kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu; niewyegzekwowaniu od nadzorowanego zarządu dróg realizacji zadania, polegającego na badaniu wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego.	pn
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły powierzenia WZDW zadań w zakresie zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich.	pn
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Określone w Regulaminie i w zarządzeniach zadania dot. realizacji zadań organu zarządzającego ruchem, sformułowano w sposób ogólny i niewyczerpujący, a określone w zakresach czynności – nieprecyzyjnie, w stosunku do zadań zarządcy ruchu. Nie informowano zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonych projektów org. ruchu, pomimo upływu wyznaczonego terminu ich wprowadzenia a także nierzetelnie prowadzono ewidencję tych projektów. Nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu. Stwierdzono nierzetelną realizację obowiązku przeprowadzania kontroli dróg w okresach minimum co 6 miesięcy.	pn
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Zidentyfikowane nieprawidłowości dotyczyły: nierzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz zatwierdzania projektów niespełniających wymogów; nieskutecznego nadzoru nad pracownikami Urzędu wykonujących zadania kontrolne z zakresu zarządzania ruchem; nieegzekwowania od Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich informacji dotyczących usuwania nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli dróg; niezrealizowania wniosków pokontrolnych NIK.	pn
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku bieżącej kontroli wprowadzania organizacji ruchu drogowego; niepełnej kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego; niepełnego wykonania obowiązku przeprowadzania co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli oznakowania dróg; przyjmowania do zatwierdzenia niekompletnych wniosków o zatwierdzenie projektów organizacji ruchu drogowego oraz nierzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów.	n
15.	Zarząd Dróg Woj. w Katowicach (P13/145)	Ewidencja dróg nie była aktualizowana, a książki dróg nie były prowadzone zgodnie ze wzorem. Stwierdzono niezgodność istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub ewidencją. Wystąpiły przypadki nieprzestrzegania warunków technicznych stosowania oznakowania dróg, jak również warunków oznakowania robót budowlanych prowadzonych w pasie drogowym, określonych w zatwierdzonym projekcie czasowej organizacji ruchu. Tymczasowe ograniczenia ruchu wprowadzano niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Niesprawowano rzetelnego nadzoru nad lokalizacją reklam umieszczonych w pasie drogowym.	pn
16.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braków niektórych danych w Książce drogi; przekraczania terminów przeprowadzania kontroli pięcioletnich, wynikających z ustawy Prawo budowlane; przypadków niezachowywania częstotliwości objazdów dróg; nieprzestrzegania obowiązku badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego; braku wyszczególnienia wszystkich zadań zarządcy drogi w Regulaminie organizacyjnym Zarządu.	pn
17.	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu	Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: przeprowadzania okresowej kontroli dróg (co najmniej raz na 5 lat), realizacji obow. prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych; zawiadamiania o terminie wprowadzenia organizacji ruchu; prowadzenia ewidencji dróg (rzetelności wpisów w książce drogi), a także kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z projektów organizacji ruchu. Nieprawidłowo realizowane były także czynności organizacyjno-techniczne związane z zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu oraz nadzoru nad zgodnością istniejącej (wdrażanej) organizacji ruchu z organizacją zatwierdzoną. Ustalono niewłaściwe zrealizowanie części wniosków pokontrolnych NIK z 2010 r.	n

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
18.	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie	Stwierdzono brak należytego wywiązano się z obowiązku informowania organu zarządzającego ruchem oraz policji o terminach wprowadzenia organizacji ruchu. Prowadzono roboty drogowe, gdzie wdrożono niezatwierdzoną organizację ruchu. Nie wykonywano obowiązkowych badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym, na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Stwierdzono – podczas oględzin – niezgodność rzeczywistej lokalizacji oznakowania z określoną w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. Dokumentacja ewidencyjna dróg nie była aktualizowana, a mapę eksploatacyjno-techniczną aktualizowano z naruszeniem wymaganych terminów. Osoby prowadzące kontrolę techniczną dróg nie zostały wpisane do centralnego rejestru prowadzonego przez GINB. Statut oraz Regulamin Organizacyjny nie uwzględniał wszystkich zadań przypisanych zarządcy.	pn
19.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	Negatywną ocenę uzasadniało w szczególności: niepowiadamianie organu zarządzającego ruchem i właściwego komendanta Policji o wprowadzeniu zmiany organizacji ruchu na podstawie projektu uproszczonego oraz niezawiadamianie w wymaganym terminie o wprowadzeniu organizacji ruchu; niewykonywanie badań wpływu robót realizowanych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu; nierzetelne prowadzenie książek dróg i dzienników objazdu dróg; wystąpieniu przypadków niezabezpieczenia przed utratą danych książek dróg prowadzonych w wersji elektronicznej; niepodejmowanie działań wobec podmiotów, które umieściły reklamy w pasie drogowym bez zgody zarządcy drogi.	n
20.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	O ocenie negatywnej zdecydowały charakter i ilość stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim: przeprowadzania kontroli okresowych dróg wojewódzkich przez pracowników DSDiK, którzy nie byli wpisani na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego i nie dysponowali zaświadczeniem, potwierdzającym taki fakt; przypadków nieterminowego lub braku zawiadamiania Policji oraz organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu projektu organizacji ruchu; niepełnej realizacji zaleceń pokontrolnych sformułowanych po przeprowadzonych okresowych przeglądach stanu technicznego dróg; umieszczenia tablic drogowskazowych o treści niezgodnej z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu lub tablic nieprzewidzianych w tych projektach.	n
21.	Urząd Miasta Katowice	Nieprawidłowości w szczególności polegały na: nieustaleniu niektórych obowiązków dla komórek organizacyjnych Urzędu i pracowników, a w konsekwencji niewykonywaniu podst. zadań nadzorczych i kontrolnych w zakresie zarządzania ruchem na drogach, w skutek nie znajdującego podstaw prawnych przekazania ich do MZUiM, mimo iż należą one do wyłącznych kompetencji Prezydenta; nierzetelnym ujęciu w ewidencji danych dot. 26 z 65 objętych analizą projektów zatwierdzonych organizacji ruchu; niezgodnym z przepisami rozpatrzeniu i zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu w oparciu o nie spełniającą wymogów, niekompletną dokumentację.	n
22.	Urząd Miasta Łodzi	Formułując powyższą ocenę, NIK wzięła pod uwagę głównie to, że Prezydent Miasta Łodzi powierzył zadania związane z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym w Łodzi w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z obowiązujących uregulowań prawnych.	n
23.	Urząd Miasta Poznania	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły powierzenia ZDM w Poznaniu zadań w zakresie zarządzania ruchem, co jest niezgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Rada Miasta Poznania, tworząc ZDM, nie miała podstaw prawnych, aby przekazać tej jednostce, kompetencje Prezydenta Miasta Poznania zarządzającego ruchem na drogach publicznych (położonych w mieście na prawach powiatu).	pn
24.	Urząd Miasta Rzeszowa	Wpływ na ogólną ocenę miały stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w realizacji niektórych zadań organu zarządzającego ruchem, a zwłaszcza sposobu prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu oraz nieegzekwowania od jednostek wprowadzających organizację ruchu, w tym także na podstawie projektów uproszczonych, obowiązku informowania organu zarządzającego ruchem o jej wprowadzeniu. NIK ocenia negatywnie nieokreślanie w pismach zatwierdzających organizację ruchu – terminów ich wprowadzania, a także sposób dokumentowania kontroli istniejącej organizacji ruchu na drogach publicznych na terenie Miasta.	pn
25.	Urząd m.st. Warszawy	Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na: nieprzeprowadzaniu analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie jego bezp. i efektywności; nieinformowaniu zarządów dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu; nieprzeprowadzaniu kontroli realizacji zatwierdzonych projektów stałej organizacji ruchu; niechronologicznym wpisywaniu do ewidencji projektów stałej i czasowej organizacji ruchu; nieujmowaniu w ewidencji stałej organizacji ruchu rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w ewidencji czasowej organizacji ruchu nie wpisywaniu przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu.	pn
26.	Urząd Miejski Wrocławia	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: niewpisywaniu do ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu, a w przypadku czasowych zmian organizacji ruchu na niewpisywaniu przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu; niespełnieniu przez część analizowanych projektów organizacji ruchu wymogów przewidzianych w obowiązującym stanie prawnym (brak planu orientacyjnego, pominięcie charakterystykę ruchu na drodze, braku podpisu lub nazwiska projektanta, brak terminu wprowadzenia organizacji ruchu).	pn

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
27.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	Nieprawidłowości dotyczyły: prowadzenia ewidencji dróg, nie zawierającej dla wszystkich dróg map techniczno-eksploatacyjnych oraz danych o nośności; wprowadzenia 97 organizacji ruchu, bez uprzedniego zawiadomienia organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia; prowadzenia przebudowy ulicy niezgodnie warunkami zatwierdzonej czasowej organizacją ruchu, tj. po wyznaczonym terminie na przywrócenie poprzedniej lub wdrożenie docelowej organizacji ruchu; nie dokonaniu wymiany części oznakowania w wymaganym przepisami terminie.	pn
28.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niedochowania wymaganych przepisami terminów aktualizowania ewidencji dróg; naruszenia postanowień przepisów w zakresie zamieszczania obligatoryjnych danych w książkach ewidencji dróg oraz w ewidencji projektów organizacji ruchu; niedopełnienia obowiązku przekazania w latach 2011-2012 Zarządowi Dróg Wojewódzkich mapy techniczno-eksploatacyjnej.	pn
29.	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	Nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia ewidencji dróg (książki dróg i dzienników objazdów), braku zgodności organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem, nadzoru nad organizacją ruchu w trakcie robót drogowych, wykonywania okresowych (rocznych i pięcioletnich) kontroli dróg oraz sposobu wprowadzania zatwierdzonych organizacji ruchu.	pn
30.	Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie	Nielegalnym działaniem Zarządu było odsyłanie projektów organizacji ruchu do poprawy bądź ich odrzucanie, w ramach opiniowania, podczas gdy działanie takie zostało prawnie zastrzeżone dla organu zarządzającego ruchem. Wdrożenia wymagała procedura powiadamiania zarządcy ruchu i komendanta Policji o terminie wprowadzenia nowej organizacji ruchu. W pasach drogowych umieszczano znaki, sygnały i urządzenia pomimo, że nie były nieujęte w projektach organizacji ruchu. Uzupełnienia wymagał Regulamin organizacyjny, który nie zawierał wszystkich zadań przypisanych zarządcy dróg w zakresie nowych obow. wprowadzonych w trakcie zmian ustawy o drogach publicznych.	pn
31.	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	Zidentyfikowane nieprawidłowości polegały na nienależytym sprawowaniu nadzoru w zakresie przestrzegania przez wykonawców robót w pasie drogowym warunków zapewniających bezp. w ruchu drogowym oraz niewłaściwym stosowaniu i funkcjonowaniu znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.	pn
32.	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przypadków niespójnego lub nieprawidłowego oznakowania pionowego i poziomego oraz nieskutecznego egzekwowania od służb współpracujących obowiązków w zakresie pielęgnacji drzew i krzewów w pasie drogowym, miejscami zasłaniających właściwą widoczność i czytelność znaków drogowych.	pn
33.	Urząd Miejski w Tarnowskich Górach	–	p
34.	Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim	Negatywna ocena wynikała z: dokonywania zmian organizacji ruchu bez sporządzenia wymaganych projektów org. ruchu drogowego; niewłaściwego współdziałania z Zarządami Dróg Powiat. oraz Wojew. a także Policją; nieskutecznie sprawowanego nadzoru nad przestrzeganiem warunków wydanych zezwoleniami na zajęcie pasa drogowego, stosowania i funkcjonowania znaków drogowych, niedostatecznego zakresu kontroli zarządczej i instytucjonalnej; ograniczania środków finansowych na utrzymanie dróg oraz nielikwidowanie zagrożeń na nich występujących.	n
35.	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Stwierdzona nieprawidłowość polegała na zaniechaniu w latach 2003-2013 aktualizacji zadań statutowych MZD, wynikających z nowelizacji ustawy o drogach publicznych.	pn
36.	Urząd Miasta w Stalowej Woli	Ustalono, że nie w pełni realizowano dyspozycje zapisane w ustawie o drogach publicznych i ustawie Prawo budowlane. Nie wszystkie zadania przypisane do wykonania zarządcom dróg publicznych wprowadzono do Regulaminu jako zadania Wydziału Gospodarki Komunalnej – jedn. org. Urzędu bezpośrednio sprawującej funkcję zarządcy dróg. Stwierdzono brak dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie corocznych przeglądów stanu technicznego dróg. Nie wykonano obowiązkowych przeglądów/kontroli technicznych wszystkich dróg gminnych w cyklu 5-cio letnim. Aktualne przeglądy – wykonane w 2010 r. – posiadało 117 dróg gminnych. Pozostałe 105 dróg nie były objęte specjalistyczną kontrolą z zakresu sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych – dróg miejskich. Nie prowadzono wymaganej ewidencji dróg, w zakresie prowadzenia dziennika objazdu dróg. Jako brak rzetelności w prowadzeniu ewidencji drogowej oceniono również, nie prowadzenie wszystkich obow. elementów książek dróg. Zapisy w książkach dróg gminnych, od założenia w 2005 r., w praktyce nie były uzupełniane i aktualizowane. Stwierdzono brak ewidencji pozwalającej ocenić zakres i rzetelność kontroli prowadzonych według przepisu art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach publicznych, tj. szczególnie uwzględniających stanu bezp. ruchu drogowego.	pn
37.	Urząd Miejski w Pruszkowie	Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: nieopracowaniu projektów organizacji ruchu dla ok. 10% zarządzanych dróg gminnych wybudowanych lub przebudowanych po 2003 r.; niewykonywaniu badań wpływu robót drogowych na bezp. ruchu drogowego; nieprzeprowadzaniu w 2011 r. kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stanu technicznego dla ok. 11% dróg gminnych Pruszkowa; nieegzekwowaniu od podmiotów zewnętrznych obowiązku powiadamiania organu zarządzającego ruchem drogowym i Policji o wprowadzeniu zmian organizacji ruchu.	n

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
38.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niedostatecznego przygotowania do realizacji nowoprzyjętych zadań (od 1 stycznia 2013 r.) z zakresu zarządzania ruchem drogowym, w tym w szczególności: nieopracowania wszystkich procedur dla przejętych zadań, braku rzetelnych danych o sieci podległych dróg i stanie organizacji ruchu, nie objęcia kontrolą instytucjonalną realizacji przez Urząd zadań z zakresu zarządzania ruchem drogowym, nie przydzielenia wszystkich obowiązków pracownikom realizującym zadania z ww. zakresu; nieprawidłowości w rozpatrywaniu i zatwierdzaniu zgłoszonych do zatwierdzenia projektów org. ruchu drogowego; nierzetelnego prowadzenia ewidencji tych projektów organizacji ruchu; nie realizowania obowiązku w zakresie przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z wprowadzenia stałej organizacji ruchu drogowego oraz niepełna realizacja obowiązku okresowej kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i innych urządzeń.	n
39.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach	Nieprawidłowości dotyczyły: prowadzenia ewidencji dróg w sposób niezgodny z niektórymi przepisami dot. tych zagadnień; nieprzeprowadzenia okresowych kontroli stanu techn. i przydatności do użytkowania części zarządzanych dróg gminnych; niedokonania przez MZUiM w wymaganym przepisami terminie wymiany części oznakowania.	pn
40.	Miejski Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Stwierdzone nieprawidłowości, dot. w szczególności: braku zatwierdzonej organizacji ruchu dla ok. 93% zarządzanych dróg; nieprowadzenia książek drogi dla 54% dróg oraz niedokonywania aktualizacji prowadzonych książek drogi; niezawiadamiania o terminach wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz rozpoczęcia robót drogowych wymagających zmiany organizacji ruchu na czas ich wykonywania; nieprowadzenia systemat. kontroli okresowych (pięcioletnich) stanu technicznego, przydatności do użytkowania oraz estetyki dróg i ich otoczenia; nieobjęcia kontrolami okresowymi, pięcioletnimi i rocznymi odpowiednio 46% i 32% dróg gminnych.	n
41.	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu	Formułując ocenę negatywną NIK uwzględniła w szczególności: nierzetelne prowadzenie książek drogi, poprzez brak aktualnych wpisów i niekompletność większości książek drogi, oraz brak takich książek dla 2 dróg gminnych; nieprzeprowadzanie okresowych, rocznych oraz 5-letnich kontroli stanu technicznego większości zarządzanych dróg; nierzetelne prowadzenie przeglądów okresowych dróg (w ramach tzw. objazdów dróg), tj. przez osoby bez uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; brak zatwierdzonej stałej organizacji ruchu drogowego dla 6 nowo zbudowanych lub przebudowanych dróg gminnych; nie obejmowanie kontrolą zarządczą – w świetle licznych stwierdzonych niniejszą kontrolą nieprawidłowości – zagadnień z zakresu zarządzania drogami miasta Wałbrzycha; nieterminowe zawiadamianie właściwych organów zarządzających ruchem oraz komendanta Policji o terminach wprowadzania organizacji ruchu drogowego; nieefektywne działania w kwestii przeciwdziałania nielegalnym zajęciom pasa drogowego na cele reklamowe; ujawnione przypadki rozbieżności stanu faktycznego organizacji ruchu drogowego z zatwierdzonymi projektami; nierzetelne realizowanie obowiązków w zakresie zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezp. ruchu drogowego i ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, a także niezrealizowanie w tym zakresie zaleceń pokontrolnych sformułowanych w latach 2011-2012 przez Starostę Wałbrzyskiego, jak również niedostosowanie ww. infrastruktury drogowej do aktualnych wymogów prawnych i technicznych.	n
42.	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Stwierdzono nieprzeprowadzenie w 2012 r. kontroli organizacji ruchu w zakresie zarządzania ruchem (wymaganej do wykonania co najmniej raz na 6 miesięcy) na 85,6 % długości podległych Staroście dróg.	n (w zakresie kontroli org. i zarządzania. ruchem) / p (w pozost. zakresie)
43.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzygotowania Starostwa do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem drogowym oraz powierzenia zarządzania ruchem drogowym jednostce organizacyjnej Powiatu, tj. Zarządowi Dróg Powiatowych.	n
44.	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Podstawą negatywnej oceny w zakresie zarządzania ruchem były nieprawidłowości dotyczące sposobu powierzenia i wykonywania zadań Starosty będącego organem zarządzającym ruchem oraz brak nadzoru nad ich realizacją. W ocenie NIK, naruszone zostały szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezp. ruchu. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła nieprawidłowości dotyczące wykonywania czynności org-techn. polegających m.in. na rozpatrywaniu i zatwierdzaniu organizacji ruchu, prowadzeniu ich ewidencji oraz nadzoru nad istniejącą organizacją ruchu, w tym obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych.	n

Lp.	Nazwa jednostki	Zasadnicze ustalenia w kontroli	Ocena działalności[161]
45.	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli	Nieprawidłowości polegały na: późnym – w stosunku do dat wprowadzonych przez ustawodawcę – uwzględnieniu przez Zarząd Powiatu w regulaminie organizacyjnym ZDP zmian zadań zarządcy dróg; nieujęciu w planach wewnętrznej kontroli instytucjonalnej jak i w planach audytora, kontroli rzetelności realizacji zadań przewidzianych dla organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg; przyjmowaniu do rozpatrzenia i zatwierdzaniu projektów niekompletnych (m.in. zawierających niepełne opisy techniczne, w których pominięto informacje dotyczące charakterystyki ruchu, w tym wniosków z analizy bezpieczeństwa ruchu oraz uzasadnienia konieczności wprowadzanych zmian, a także opisu zagrożeń lub utrudnień, dotyczących wykonywania robót w pasie drogowym); kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych i innych urządzeń prowadzone były nierzetelnie; nie opracowano procedur normujących sposób przeprowadzenia kontroli, w tym dokumentowania i przedstawiania jej wyników.	pn
46.	Starostwo Powiatowe w Pruszkowie	Stwierdzono istotne nieprawidłowości w realizacji zadań związanych z wykonywaniem funkcji organu zarządzającego ruchem oraz funkcji zarządcy drogi. Żadna z 58 dróg powiatowych nie posiadała ważnego pięcioletniego przeglądu stanu techn. Brak było dokumentacji świadczącej o przeprowadzaniu analiz organizacji ruchu w zakresie bezp. ruchu i jego efektywności. W latach 2012-2013 (do 30 czerwca) kontrolą prawidłowości wykonania zadań technicznych objęto tylko 20 projektów stałej organizacji ruchu, mimo iż w tym okresie zatwierdzono 238 takich projektów. Kontrolą prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych i innych urządzeń nie objęto w 2012 r. ok. 29% dróg.	n
47.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na: nierzetelnym przeprowadzaniu kontroli stanu technicznego dróg powiatowych; nierzetelnym prowadzeniu ewidencji książek dróg; niepełnym oznakowaniu dróg powiatowych oraz na nieprzeprowadzeniu w pełnym zakresie wymiany niewłaściwych znaków drogowych; błędach formalno-prawnych z zakresu prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu oraz procesu zatwierdzania tych projektów; nieprzeprowadzaniu okresowych pomiarów ruchu na drogach powiatowych i niesporządzaniu map techniczno-eksploatacyjnych tych dróg; nieterminowym przekazywaniu informacji o sieci dróg publicznych Generalnemu DDKiA.	pn
48.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach	Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolowanej działalności dotyczyły przypadków: niekompletności ewidencji dróg; niepowiadomienia organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji o terminie wprowadzenia organizacji ruchu; dopuszczenia do wykonywania robót bez zatwierdzonej organizacji ruchu; nie wykonania obowiązkowej okresowej (co najmniej raz na pięć lat) kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej dróg powiatowych; niezapewnienia zgodności oznakowania dróg z prowadzoną ewidencją, w tym zatwierdzonymi organizacjami ruchu; niedokonania w wymaganym terminie wymiany części oznakowania i sygnalizacji świetlnej	pn
49.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: nieprzestrzegania określonego przepisami trybu zatwierdzania projektów organizacji ruchu drogowego oraz niezgodnego z wymogami przepisów prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów; dopuszczenia do wykonywania robót utrzymaniowych na drodze bez zatwierdzonego uproszczonego projektu organizacji ruchu; niepodejmowania niezbędnych działań w celu niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości w oznakowania dróg publicznych, stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli; niedokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego oraz badań wpływu robót prowadzonych w pasie drogowym na bezpieczeństwo uczestników ruchu; nieprzeprowadzania kontroli okresowych stanu technicznego dróg; nieprzekazania mapy techniczno-eksploatacyjnej.	pn (w zakresie org. i zarządzania drogami) / n (w zakresie wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem)
50.	Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Stwierdzono nieprawidłowości dotyczyły braku: zgodności czasowej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem; właściwego nadzoru nad organizacją ruchu podczas prowadzonych robót drogowych; okresowych (pięcioletnich) kontroli dróg. Ponadto nie zawiadamiano właściwych organów o wprowadzeniu stałej lub czasowej organizacji ruchu.	pn
51.	Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: braku wyszczególnienia wszystkich zadań zarządcy drogi w regulaminie organizacyjnym Zarządu, nieinformowania właściwych organów o wszystkich wprowadzanych organizacjach ruchu; niezawierania w specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót, informacji dotyczących organizacji robót; nieegzekwowania od wszystkich wykonawców robót na drogach obowiązku opracowania i wdrożenia organizacji ruchu na czas wykonywania robót. Ustalono także przypadki niewłaściwego stanu technicznego oznakowania pionowego, nieczytelnego oznakowania poziomego i ograniczania widoczności oznakowania przez zieleń przydrożną.	pn

5.8. Charakterystyczne przykłady nieprawidłowości ustalone podczas oględzin dróg

a) wyniki oględzin robót drogowych prowadzonych w pasie drogowym

ZDW w Katowicach

Podczas oględzin robót drogowych wykonywanych na odcinku DW 791 w Poraju stwierdzono zastosowanie przez wykonawcę oznakowania, które było niezgodne z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu. W szczególności nie ustawiono znaków B-41 (zakaz ruchu pieszych) oraz tabliczek U-56a (przejście drugą stroną ulicy), a na końcu remontowanego odcinka brakowało bariery zabezpieczającej U-20b, znaki ostrzegawcze o prowadzonych robotach umieszczone były w niewłaściwych miejscach, a ich tarcze zostały odwrócone.

WZDW w Poznaniu

WZDW wprowadziła dwie różne organizacje ruchu na tym samym odcinku remontowanej drogi nr 196. Wprowadzone w tym samym czasie organizacje ruchu zawierały różne sposoby oznakowania pionowego pasa drogowego, na którym prowadzone były prace budowlane. Wykonawca kanalizacji sanitarnej ustawił znak B-33 (ograniczenie prędkości do 50 km/h), natomiast wykonawca rozbudowy drogi ustawił znak B-33 (ograniczenie prędkości do 40 km/h).

DSDiK we Wrocławiu

Oględziny drogi wojewódzkiej nr 384 (w miejscowości Sieniawka) wykazały nieprawidłowo wykonane wygrodzenia dla pieszych przy fundamentach przyczółku mostu, stanowiące zabezpieczenia wykopów przy budowie wiaduktu nad drogą gminną.

ZDiT w Łodzi

Oględziny remontowanych odcinków dróg wykazały:

- *W trakcie remontu mostu na rzece Jasień, nie zostały ustawione wzdłuż wygrodzenia – zgodnie z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu, bariery U-20a. Zamiennie ustawiono tablice kierujące U-21a i U-21b. Ponadto znaki drogowe stałej organizacji ruchu od strony ul. Pustej były zasłonięte przez gałęzie drzew.*
- *Wykopy w pasie drogowym, wykonane podczas budowy przyłącza kanalizacji deszczowej (na ul. Stylowej) nie zostały wygrodzone zaporą U-20a. Brakowało lamp koloru żółtego oraz znaków ostrzegawczych A-14, A-12b i A-12c z obu kierunków ruchu, co było niezgodne z zatwierdzoną czasową organizacją ruchu.*

ZDM w Poznaniu

- *Oględziny przebudowywanego odcinka drogi przy ul. Dolna Wilda (budowa chodnika oraz wjazdu do sklepu) wykazały błędne oznaczenie kierunku jazdy słupkami wskaźnikowi G-1d.*
- *Prace polegające na remoncie elewacji w obrębie ul Głogowskiej i Śniadeckich, wymagające wprowadzenia zmian w organizacji ruchu, nie były prowadzone w dwóch etapach, jak przewidywała zatwierdzona organizacja ruchu (tj. najpierw przy ul. Śniadeckich a następnie przy ul. Głogowskiej).*
- *Na odcinku drogi ul. Dąbrowskiego, od skrzyżowania z ul. Przelot do skrzyżowania z ul. Polską, w dniach 9-10 września 2013 r. samowolnie wprowadzono znakami B-33 ograniczenie prędkości do 30 km/h, które nie wynikało z obowiązującej organizacji ruchu na tym odcinku drogi.*

Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim

Nie egzekwowano od wykonawców robót budowlanych przestrzegania oznakowania dróg zgodnego z projektami tymczasowej organizacji ruchu. Oględziny wszystkich czterech realizowanych inwestycji drogowych wykazały braki wymaganych znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, przewidzianych w projektach tymczasowej organizacji ruchu drogowego (m.in.):

- *na budowie ulic Skłodowskiej, Narewskiego i Chrobrego brak było oświetlenia światłem żółtym pulsującym zapór drogowych oraz innych urządzeń w okresach ograniczonej widoczności, znaków D-4b „wjazd na drogę bez przejazdu", B-25 „zakaz wyprzedzania" na ulicy Popiełuszki. Jednocześnie wprowadzono dodatkowe znaki, nieujęte w projekcie organizacji ruchu. Znaki A-12b „zwężenie jezdni prawostronne", A-14 „roboty na drodze", B-33 „ograniczenie prędkości", umieszczone zostały na skraju jezdni, w sposób prowizoryczny, niezgodnie z przepisami.*
- *na budowie ulicy Zachodniej brak było oznakowania A-12b „zwężenie jezdni prawostronne", B-25 „zakaz wyprzedzania", B-41 „zakaz ruchu pieszych",*
- *na budowie ul. Bulwary brak było oznakowania: A-12b „zwężenie jezdni prawostronne", A-30 „wyjazd z budowy", B-33 „ograniczenie prędkości", B-41 „zakaz ruchu pieszych" z napisem „przejście drugą stroną" i zapory drogowej U-20a „zapora drogowa pojedyncza" długości 2 m. Chodnik dla pieszych stwarzał poważne zagrożenie wypadkiem, był zniszczony prowadzonymi robotami i poruszającymi się samochodami z terenu budowy.*
- *na budowie Placu Kościuszki ustawiono na skrzyżowaniu ulic Piłsudskiego z B. Joselewicza znak C-5 „nakaz skrętu w prawo", przy czym pozostawiono znak z wcześniejszej organizacji ruchu B-21 „zakaz skręcania w lewo".*

MZD w Ostrowie Wielkopolskim

Oględziny pasa drogowego w miejscu budowy chodnika na ul. Okólnej wykazały nieprawidłowości polegające na:

- *usytuowaniu tablicy U-3d i zapory U-20a (nieposiadającej świadectwa dopuszczenia do stosowania w drogownictwie) w odległości ok. 70 m od skrzyżowania z ul. Poniatowskiego zamiast, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu, bezpośrednio za tym skrzyżowaniem,*
- *ustawienie ww. zapory U-20a prostopadle do osi jezdni zamiast, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu, równolegle do osi jezdni,*
- *korzystaniu z koparki nieposiadającej ostrzegawczego sygnału świetlnego.*

W miejscu budowy przyłącza wodociągowego na ul. Kamienne wykorzystano zaporę U-20a nieposiadającą świadectwa dopuszczenia do stosowania w drogownictwie.

Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu

Oględziny remontowanej drogi ujawniły: błędy w oznakowaniu, tj. niewidoczny był znak miejscowości E-17a, nieprawidłowo umieszczono znak zakazu B-33 „ograniczenie prędkości do 50 km /h", stwierdzono brak znaku F-9 „prowadzenie objazdu" remontowanej drogi. Nieprawidłowe było również oznakowanie tymczasowe skrzyżowania dróg (znak B-1 zakazu ruchu w obu kierunkach i D-4a nieprzejezdność drogi).

ZDP w Tarnowskich Górach

Oględziny oznakowania i zabezpieczenia prowadzonych robót drogowych realizowanych na rzecz ZDP w Tarnowskich Górach wykazały, że na dwóch odcinkach ul. Sobieskiego w Tarnowskich Górach brak było urządzeń bezpieczeństwa ruchu, odgradzających teren prowadzonych robót od jezdni a ponadto roboty prowadzone były bez zatwierdzonej zmiany w organizacji ruchu na tej drodze.

b) wyniki oględzin oznakowania dróg

ZDW w Katowicach

Na jednym z pięciu poddanych oględzinom odcinków dróg wojewódzkich, posiadających zatwierdzone projekty organizacji ruchu, istniejąca organizacja ruchu nie była zgodna z projektem. Stwierdzono m.in. brak wymaganego oznakowania poziomego w zakresie linii krawędziowych, brak słupków prowadzących U-1a (które niezgodnie z projektem zastąpiono stalowymi barierkami).

W wyniku oględzin dróg wojewódzkich stwierdzono:

- *na 5 z 7 odcinkach dróg brak oznakowania poziomego w zakresie linii krawędziowych (z wyjątkiem miejsc nowo wyremontowanych na tych odcinkach dróg),*
- *na 3 spośród 5, posiadających zatwierdzone projekty organizacji ruchu, stwierdzono zatarte, nieczytelne oznakowanie poziome,*
- *na 5 z 7 odcinkach dróg brak słupków prowadzących (U-1a i U1b).*

WZDW w Poznaniu

Oględziny pięciu odcinków dróg wojewódzkich wykazały brak lub umiejscowienie niezgodne z zatwierdzonym projektem znaków: A-7 (ustąp pierwszeństwa przejazdu), A-30 (inne niebezpieczeństwo), C-9 (nakaz jazdy z prawej strony znaku), D-2 (koniec drogi z pierwszeństwem) oraz F-6 (znak uprzedzający, umieszczany przed skrzyżowaniem. Uprzedza o wskazanym na nim odpowiednim znakiem niebezpieczeństwie lub zakazie występującym za skrzyżowaniem na wskazanej drodze).

PZDW w Rzeszowie

Podczas oględzin stwierdzono niezgodność rzeczywistej lokalizacji oznakowania z określoną w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu.

ZDM w Poznaniu

W ciągu ulicy Bukowskiej, na skrzyżowaniu z ul. Złotowską zmieniono organizację ruchu poprzez odwołanie istniejącego lewoskrętu, jednak nie wyłączono z ruchu pasa drogi, przeznaczonego do wykonania tego manewru. Ponadto brak było informacji o wprowadzonych na tym odcinku zmianach stałej organizacji ruchu. Zmiany te nie wynikały z zatwierdzonej organizacji ruchu.

ZDM w Warszawie

Oględziny pięciu skrzyżowań i 10 odcinków dróg w Warszawie, w każdym przypadku wykazały nieprawidłowości:

- *na jednym skrzyżowaniu trzy znaki (D-2, A-21, A-7) stały pośrodku 1,5 metrowego chodnika, co w znaczny sposób utrudniało przejście dla niepełnosprawnych*
- *w rejonie ul. Kapucyńskiej sztyca dwóch znaków drogowych znajdowała się pośrodku chodnika, utrudniając przejście niepełnosprawnym.*
- *na całym odcinku Al. Jerozolimskie od Pl. Zawiszy do Mostu Poniatowskiego liczba znaków pionowych ograniczała możliwość kierowców do interpretacji ich treści,*
- *na czterech odcinkach dróg lokalizacja znaków, sygnalizacji świetlnej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu w pasie drogowym nie odpowiadała warunkom określonych w zatwierdzonej organizacji ruchu. Wynikało to zarówno z błędów technicznych (zbyt wąski azyl dla pieszych), jak również niewłaściwej realizacji projektu organizacji ruchu,*
- *na sześciu odcinkach dróg brak było barier energochłonnych lub były one niewłaściwie usytuowane,*

Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim

Oględziny siedmiu dróg gminnych o łącznej długości 2,2 km , posiadających zatwierdzone stałe organizacje ruchu, wykazały w dwóch przypadkach niezgodność oznakowania drogi w porównaniu z dokumentacjami organizacji ruchu. Ponadto stwierdzono 3 przypadki umieszczenia oznakowania dezinformującego kierowców, np. poprzez umieszczenie znaków D-6 „przejście dla pieszych w miejscach, gdzie przejść tych nie było (zlokalizowane były na ulicach poprzecznych do ulic, na których ustawiono znaki). Na ul. Strefowej znak umieszczony został w sposób niewidoczny dla użytkowników tej drogi – bokiem do kierunku jazdy.

Urząd Miejski w Pruszkowie

Oględziny 10 dróg gminnych wykazały:

- *w trzech przypadkach brak było znaków w pasie drogowym ujętych w projekcie organizacji ruchu,*
- *usytuowanie znaków drogowych nieujętych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu (3 przypadki),*
- *zły stan techniczny znaków drogowych (4 przypadki),*
- *ograniczoną przez zieleń oraz słup ogłoszeniowy widoczność znaków drogowych (3 przypadki),*
- *jeden przypadek usytuowania znaku ograniczenia prędkości B-33, który nie występował w projekcie organizacji ruchu.*

MZUiM w Tarnowskich Górach

Oględziny wybranych 10 odcinków dróg gminnych z terenu Tarnowskich Gór wykazały, że w żadnym przypadku liczba umieszonych na drogach znaków pionowych oraz poziomych nie odpowiadała ewidencji w prowadzonych książkach dróg.

ZDKiUM w Wałbrzychu

Na 4 z 15 dróg gminnych, poddanych oględzinom stwierdzono 6 znaków drogowych, których nie było w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu drogowego.

Starostwo Powiatowe w Pruszkowie

Na siedmiu drogach poddanym oględzinom stwierdzono 20 uszkodzonych znaków pionowych, widoczność pięciu była ograniczona, a 30 znaków poziomych było częściowo zatartych.

Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu

W przypadku 8 na 10 poddanych oględzin odcinków dróg powiatowych stwierdzono miejsca, które powinny być oznakowane w myśl obowiązujących przepisów, a które nie zostały uwzględnione w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. Dotyczyło to np. znaków drogowych: D-42 „obszar zabudowany" i D-43 „koniec obszaru zabudowanego", a także A-6a,A-6b i A-6c „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną …". Ponadto ustalono: – występowanie znaków drogowych pionowych, ujętych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, których brakowało w pasie drogowym (np. brak znaków: B-33 „ograniczenie prędkości do 50 km/godz.); – występowanie znaków drogowych pionowych nieujętych w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu, a umieszczonych w pasie drogowym; – brak znaków drogowych, które zgodnie z obowiązującymi przepisami winny znajdować się w pasie drogowym, a które nie zostały ujęte w zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu; – niewłaściwy stan techniczny części znaków drogowych pionowych, umieszczonych w pasie drogowym; przypadki ograniczenia widoczności znaków, zasłoniętych przez przydrożną zieleń.

ZDP w Tarnowskich Górach

Oznakowanie na objętych oględzinami 15 odcinkach dróg (7,7 % długości zarządzanych dróg) zostało zastosowane niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu. Stwierdzono bowiem, że 21 znaków

pionowych, tablic informacyjnych i znaków poziomych nie odnotowano w ewidencji, a 26 brakowało. Z 37 skrzyżowań, 2 były oznakowane nieprawidłowo. Brak było na drogach podporządkowanych przed skrzyżowaniami z kontrolowanymi odcinkami dróg, ujętych w ewidencji znaków A-7 – ustąp pierwszeństwa.

ZDP w Stalowej Woli

Pomimo prowadzenia przez Zarząd kontroli i objazdów wszystkich dróg w trakcie oględzin stwierdzono 13 przypadków dotyczących złego stanu technicznego oznakowania pionowego, w tym braku jego czytelności.

5.9. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i Nazwisko kierownika jednostki
1.	MTBiGM	Minister	Sławomir Nowak
2.	GDDKiA	p.o. Generalnego Dyrektora	Lech Witecki
3.	Śląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Śląski	Zygmunt Łukaszczyk
4.	Łódzki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Łódzki	Jolanta Chełmińska
5.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Wielkopolski	Piotr Florek
6.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Podkarpacki	Małgorzata Chomycz-Śmigielska
7.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Wojewoda Mazowiecki	Jacek Kozłowski
8.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Wojewoda Dolnośląski	Aleksander Marek Skorupa
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (P/13/145)	Marszałek Województwa Śląskiego	Mirosław Sekuła (od 21 stycznia 2013 r.) poprzednio – od 2 grudnia 2010 r. – Adam Matusewicz
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Marszałek Województwa Łódzkiego	Witold Stępień
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marszałek Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl (od 27 maja 2013 r.) poprzednio – od 30 listopada 2010 r. – Mirosław Kaparyta
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Marszałek Województwa Dolnośląskiego	Rafał Jurkowlaniec
15.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach (P13/145)	Dyrektor	Zbigniew Tabor
16.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi	Dyrektor	Mirosław Szychowski
17.	Wielkopolski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Poznaniu	Dyrektor	Marek km iecik
18.	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie	Dyrektor	Adam Maternia (od 20 września 2011 r.; w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 19 września 2011 r. p.o. Dyrektora) poprzednio – od 25 stycznia 1999 r. – Bogdan Tarnawski
19.	Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie	p.o. Dyrektora	Zbigniew Ostrowski
20.	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu	Dyrektor	Jacek Błaszczyk (od 15 października 2012 r.) poprzednio – Roman Głowaczowski
21.	Urząd Miasta Katowice	Prezydent Miasta	Piotr Uszok
22.	Urząd Miasta Łodzi	Prezydent Miasta	Hanna Zdanowska
23.	Urząd Miasta Poznania	Prezydent Miasta	Ryszard Grobelny
24.	Urząd Miasta Rzeszowa	Prezydent Miasta	Tadeusz Ferenc
25.	Urząd m.st. Warszawy	Prezydent Miasta	Hanna Gronkiewicz-Waltz
26.	Urząd Miejski Wrocławia	Prezydent Miasta	Rafał Dutkiewicz

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i Nazwisko kierownika jednostki
27.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach	Dyrektor	Piotr Handwerker
28.	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi	Dyrektor	Grzegorz Nita
29.	Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu	Dyrektor	Jacek Szukała
30.	Miejski Zarząd Dróg w Rzeszowie	Dyrektor	Piotr Magdoń
31.	Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie	Dyrektor	Grażyna Lendzion
32.	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu	Dyrektor	Sławomir Gonciarz
33.	Urząd Miejski w Tarnowskich Górach	Burmistrz	Arkadiusz Czech
34.	Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim	Prezydent Miasta	Rafał Zagozdon
35.	Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Prezydent Miasta	Jarosław Urbaniak
36.	Urząd Miasta w Stalowej Woli	Prezydent Miasta	Andrzej Szlęzak
37.	Urząd Miejski w Pruszkowie	Prezydent Miasta	Jan Starzyński
38.	Urząd Miejski w Wałbrzychu	Prezydent Miasta	Roman Szełemej (od 26 maja 2011 r.) poprzednio – do 23 maja 2011 r. – Piotr Kruczkowski
39.	Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Tarnowskich Górach	Kierownik	Joanna Czyżewska
40.	Miejski Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Dyrektor	Marcin Wieruchowski
41.	Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu	Dyrektor	Krzysztof Szewczyk
42.	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	Starosta	Lucyna Ekkert
43.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Starosta	Piotr Kagankiewicz
44.	Starostwo Powiatowe w Ostrowie Wielkopolskim	Starosta	Paweł Rajski
45.	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli	Starosta	Robert Fila
46.	Starostwo Powiatowe w Pruszkowie	Starosta	Elżbieta Anna Smolińska
47.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Starosta	Józef Piksa
48.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tarnowskich Górach	Dyrektor	Eugeniusz Wesołek
49.	Zarząd Dróg Powiatowych w Tomaszowie Mazowieckim	Dyrektor	Jacek Killman
50.	Powiatowy Zarząd Dróg w Ostrowie Wielkopolskim	Dyrektor	Piotr Śniegowski
51.	Zarząd Dróg Powiatowych w Stalowej Woli	Dyrektor	Piotr Śliwiński

5.10. Bibliografia

1. Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka. S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz. WKiŁ, Warszawa, 2008.
2. Drogi publiczne. Praktyczny komentarz do przepisów prawnych. P. Świątecki. Zachodnie Centrum Organizacji, 2002.
3. Prawo o ruchu drogowym. Komentarz. R. Stefański. 3 wydanie. Wolters Kluwer Polska, 2008.
4. Prawo o ruchu drogowym. Komentarz. W. Kotowski. 3 wydanie. ABC, 2011.
5. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Załącznik do Dziennika Ustaw Nr 220, poz. 2181 z dnia 23 grudnia 2003 r.

5.11. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Minister Infrastruktury i Rozwoju
10. Minister Administracji i Cyfryzacji
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
14. Komendant Główny Policji

5.7. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI „OZNAKOWANIE DRÓG PUBLICZNYCH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO”

LKA-4101-05/2013
Nr ewid. 40/2014/P/13/145/LKA

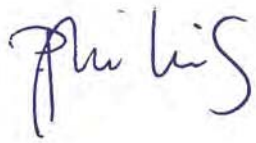
Informacja o wynikach kontroli

OZNAKOWANIE DRÓG PUBLICZNYCH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

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

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

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach:
Piotr Miklis



Akceptuję:
Marian Cichosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 03.04.2014 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 8

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 10
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 10
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 12

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI 14
   3.1. Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami. 14
   3.2. Nadzór zarządców dróg nad oznakowaniem zarządzanych dróg 24
   3.3. Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg. 32
   3.4. Nadzór organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg. 38

4. INFORMACJE DODATKOWE 45
   4.1. Przygotowanie kontroli 45
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli. 46

5. ZAŁĄCZNIKI 49

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Droga	budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym
Droga publiczna	droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach
Inżynieria ruchu	dziedzina inżynierii obejmująca badanie procesów ruchu drogowego i praktyczne zastosowanie wiedzy o ruchu w planowaniu, projektowaniu, realizacji i eksploatacji urządzeń komunikacyjnych oraz systemów transportu (m.in. organizację i sterowanie ruchem)
Korona drogi	jezdnie z poboczami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych – również z pasem dzielącym jezdnie
Organizacja ruchu	mające wpływ na ruch drogowy: geometria drogi i zakres dostępu do drogi; sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów
Oznakowanie dróg	znaki drogowe, sygnalizacje i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu drogowego
Pas drogowy	wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą
Pobocze	część drogi przyległa do jezdni, która może być przeznaczona np. dla ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postoju pojazdów
Pojazd	środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszyna lub urządzenie do tego przystosowane
Projekt organizacji ruchu	dokumentacja sporządzana w celu zatwierdzenia organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem
Przebudowa drogi	wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego
Przejście dla pieszych	powierzchnia jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczona do przechodzenia przez pieszych, oznaczona znakami drogowymi
Reklama	nośnik informacji wizualnej w jakiejkolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym
Sygnalizacja	urządzenie emitujące sygnały świetlne lub dźwiękowe, wyrażające ostrzeżenie/zakaz/nakaz lub informację dla uczestnika ruchu
Uczestnik ruchu drogowego	pieszy, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze

Urządzenia bezpieczeństwa ruchu	urządzenia służące do ochrony życia oraz w ograniczonym zakresie, także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a niekiedy także użytkowników terenów przyległych
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej
Wypadek drogowy	zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach. Za śmiertelną ofiarę uznaje się osobę zmarłą w wyniku obrażeń na miejscu lub w ciągu 30 dni. Za ranną uznaje się osobę, która doznała obrażeń ciała i otrzymała pomoc lekarską
Zarząd drogi	jednostka organizacyjna utworzona przez organ stanowiący j.s.t. w celu wykonywania obowiązków zarządcy drogi. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg
Znak drogowy	znak pionowy (w postaci tarczy, tablicy z napisem lub symbolem, a także w postaci świetlnej) lub znak poziomy (w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi) wyrażający ostrzeżenie/zakaz/nakaz lub informację dla uczestnika ruchu
J.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)
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 (Dz. U. Nr 67, poz. 582)
Rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem na drogach	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729)
Rozporządzenie w sprawie znaków drogowych	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 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.)
Ustawa o drogach	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
Ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
Ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.)

WPROWADZENIE

W Polsce, spośród krajów Unii Europejskiej, w wypadkach na drogach statystycznie ginie najwięcej osób[1]. Na polskich drogach w latach 2011–2012 wydarzyło się 77.111 wypadków komunikacyjnych, w których zginęło 7.760 osób, a 95.293 osób zostało rannych. W samym tylko województwie śląskim w latach tych w 9.706 wypadkach zginęło 683 osób, a 1.818 zostało rannych[2].

Wypadki komunikacyjne to tragedia osobista dla ich uczestników i rodzin ofiar, a także istotne koszty dla gospodarki, szacowane tylko w 2011 r. na ponad 20 mld zł[3] (ok. 2% PKB). Przyczyna jedynie nielicznych z nich oficjalnie przypisywana jest złemu stanowi infrastruktury drogowej, w tym oznakowaniu. Nie zgadza się z tym część specjalistów, stwierdzając, że przekonanie o niskim wpływie infrastruktury na wypadki na polskich drogach oraz niedocenianie roli oznakowania jest przerzucaniem odpowiedzialności na użytkowników dróg i ewentualnie na inne, niewyartykułowane lub nieustalone przyczyny. Wykazywane w statystykach wypadków wpływy czynników drogowych na bezpieczeństwo ruchu zawierają się w Polsce w granicach 2%–4%, podczas gdy według naukowców Politechniki Śląskiej, eksperci zachodni wskazują, że niewłaściwa infrastruktura drogowa jest przyczyną aż 28%–34% wypadków[4].

Znaki drogowe są czytane przez kierowców w ułamkach sekundy, a niekiedy na granicy świadomości. Dlatego też muszą być widoczne, zrozumiałe, zgodne z logiką i wiarygodne. Liczne interpelacje poselskie, doniesienia medialne i opinie użytkowników dróg[5] wskazywały, że tak nie jest. Podnoszono w nich m.in. brak lub słabą czytelność oznakowania poziomego i pionowego dróg, pogłębianą przez chaos informacyjny związany z umieszczaniem przy drogach reklam, nieprawidłowe lokalizowanie oznakowania pionowego[6] oraz jego miejscowy nadmiar.

Mając na uwadze społeczną wagę zagadnień poprawy bezpieczeństwa na drogach, wysokie koszty ponoszone w związku z wypadkami drogowymi, a także fakt, że ponad 67% wypadków ma miejsce na drogach zarządzanych przez j.s.t.[7], istotne stało się zbadanie, czy jednostki te, zobowiązane ustawą o drogach i ustawą Prawo o ruchu drogowym do zarządzania drogami publicznymi oraz zarządzania ruchem na tych drogach, wypełniają rzetelnie obowiązki dotyczące m.in.: utrzymania istniejącego na drogach oznakowania i wprowadzania nowego, kontroli stanu dróg i ich infrastruktury oraz nadzoru nad istniejącą organizacją ruchu.

---

1 W 2011 r. średnia liczba ofiar przypadająca na milion mieszkańców, wynosząca w Polsce 110, była najwyższa w całej Unii (średnia w całej Unii – 60 ofiar). W województwie śląskim na milion mieszkańców przypadało 75 śmiertelnych ofiar wypadków drogowych (Konferencja prasowa z 9 stycznia 2013 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego).

2 „Wypadki drogowe w Polsce w 2011 r." oraz „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 r." Opracowania Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji..

3 Koszty wypadków drogowych w Polsce w 2011 r. Opracowanie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów na zlecenie Krajowej Rady BRD, z listopada 2012 r.

4 „Wpływ infrastruktury drogowej na bezpieczeństwo ruchu – część 1 i część 2" Autorzy Jacek Barcik i Piotr Czech. Recenzent Leszek Ogiegło. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej nr 67 i 68 z 2010 r. Seria Transport.

5 Wykazane w rozdziale 4 niniejszej Informacji.

6 Za zaistniały w marcu 2009 r. wypadek autokaru z dziećmi w Świdnicy (autokar nie zmieścił się pod wiaduktem kolejowym) winnym uznany został kierowca, przy czym śledztwo wykazało, że wiadukt był źle oznakowany, gdyż był tylko jeden znak o jego wysokości, ustawiony kilkaset metrów wcześniej. Miało to związek z zatwierdzeniem przez funkcjonariusza Policji i urzędnika starostwa sporządzonego wadliwie (w 2004 r.) projektu organizacji ruchu, a także z niedopełnianiem przez urzędnika starostwa przez ponad 3 lata obowiązku nadzoru i analizy istniejącej organizacji ruchu pod względem bezpieczeństwa, wskutek przeprowadzania kontroli tylko niektórych wybranych losowo dróg gminnych i powiatowych.

7 Sprawozdanie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działań realizowanych w tym zakresie w 2012 r., przedłożone Radzie Ministrów, Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczpospolitej.

Kontrola oznakowania dróg publicznych województwa śląskiego była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym". W ramach tego projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ponadto następujące kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce:

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

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

Kontrola nr P/13/145 Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego, była kontrolą planową i została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny

Głównym celem kontroli było dokonanie oceny działań organów jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w zakresie zapewnienia właściwego stanu oznakowania zarządzanych dróg publicznych.

Cel szczegółowy

Celami szczegółowymi kontroli były oceny: utrzymania oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami; nadzoru zarządców dróg nad stanem oznakowania zarządzanych dróg; nadzoru organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg a także tworzenia warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg.

Podstawa prawna i okres przeprowadzenia kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto w szczególności zagadnienia dotyczące: stanu oznakowania dróg publicznych zarządzanych przez j.s.t. i jego zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu; przestrzegania warunków technicznych stosowania oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; oznakowania prowadzonych na drogach i w pasie drogowym robót drogowych i budowlanych; wykonywania przeglądów i kontroli stanu oznakowania dróg; prowadzenia wymaganej dokumentacji dróg; obowiązujących w jednostkach uregulowań wewnętrznych w zakresie spraw objętych kontrolą; przygotowania pracowników do realizacji powierzonych im obowiązków; zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej; ponoszenia wydatków na utrzymanie dróg i ich oznakowania. W przypadku pięciu jednostek - w których funkcjonował organ zarządzający ruchem na drogach - kontrolą objęto ponadto zagadnienia: zatwierdzania projektów organizacji ruchu, prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonej organizacji ruchu, wykonywania obowiązkowych kontroli wdrażania nowych organizacji ruchu oraz okresowych kontroli prawidłowości oznakowania podległych tym organom dróg publicznych.

Zakres podmiotowy kontroli

Skontrolowano 25 jednostek zarządzających drogami publicznymi wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, w tym urzędy 17 j.s.t.: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, cztery starostwa powiatowe[8] i 12 gmin[9] (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) oraz osiem samorządowych

[8] Powiatów: będzińskiego, cieszyńskiego, częstochowskiego i wodzisławskiego. Skontrolowane powiaty stanowiły 23,5% powiatów ziemskich istniejących w województwie śląskim.

[9] Gmin: Czechowice-Dziedzice, Czeladź, Istebna, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów, Ogrodzieniec, Orzesze, Zawiercie, Zbrosławice, Zebrzydowice, Żywiec. Skontrolowane gminy stanowiły 7,2% gmin istniejących w województwie śląskim.

jednostek organizacyjnych, którym j.s.t. powierzyły zadanie zarządzania drogami[10]. W urzędach pięciu j.s.t. kontrolą objęto również działalność organów zarządzających ruchem na drogach publicznych, którymi byli Marszałek Województwa Śląskiego i starostowie.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., z uwzględnieniem stanu faktycznego i uwarunkowań prawnych obowiązujących na dzień zakończenia kontroli.

[10] Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach (zwany dalej „ZDW w Katowicach"), Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie (dalej „PZD w Będzinie"), Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie (dalej „PZDP w Cieszynie"), Powiatowy Zarząd Dróg w Częstochowie (dalej „PZD w Częstochowie"), Powiatowy Zarząd Dróg w Wodzisławiu Śląskim (dalej „PZD w Wodzisławiu Śl."), Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Czeladzi (dalej „MZGK w Czeladzi"), Zarząd Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku (dalej „ZDiGK w Kłobucku"), Zakład Gospodarki Komunalnej w Ogrodzieńcu (dalej „ZGK w Ogrodzieńcu").

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie[11] działania organów skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w zakresie zapewnienia prawidłowego oznakowania zarządzanych dróg. NIK negatywnie ocenia także nadzór skontrolowanych organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg publicznych. Zły stan oznakowania pionowego i poziomego dróg województwa śląskiego, w tym miejsc uczęszczanych przez dzieci i miejsc niebezpiecznych, miał znaczny wpływ na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie NIK, świadczą o tym, że oznakowanie dróg, zwłaszcza gminnych i powiatowych, jest niezasadnie postrzegane jako czynnik tylko w niewielkim stopniu wpływający na bezpieczeństwo ruchu. Tymczasem oznakowanie jest ważnym elementem zapewnienia sprawności ruchu drogowego, istotnie wpływającym na decyzje i zachowania uczestników ruchu drogowego.

Negatywną ocenę działalności organów j.s.t. (wójtów, zarządów powiatów i zarządu województwa) wykonujących ustawowe zadania zarządców dróg publicznych samodzielnie lub przy udziale powołanych do tego celu jednostek (w tym zarządów dróg), uzasadniają w szczególności:

- stosowanie przez 16 (94%) jednostek objętych kontrolą na zarządzanych drogach znaków pionowych niespełniających podstawowych wymagań technicznych dotyczących ich czytelności, w tym zwłaszcza odblaskowości, a także stosowanie 33% zbadanych znaków w sposób niezgodny z warunkami określonymi w przepisach obowiązującego od 2003 r. rozporządzenia w sprawie znaków drogowych dotyczącymi np. wysokości zamontowania znaku, jego odległości od korony drogi lub od innych znaków, co istotnie rzutowało na ograniczenie ich widoczności;
- wprowadzenie przez 10 (59%) jednostek zmian w oznakowaniu dróg publicznych z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, w tym m.in. w sześciu jednostkach bez przeprowadzenia uprzednich, wymaganych analiz wpływu planowanych zmian na organizację ruchu;
- występowanie na 84 odcinkach dróg (55% odcinków poddanych oględzinom) zarządzanych przez 16 jednostek (94%) objętych kontrolą oznakowania niezgodnego – w zakresie liczby i lokalizacji - z zatwierdzonymi organizacjami ruchu lub z danymi ewidencji dróg;
- brak lub nieuzasadnione względami bezpieczeństwa ograniczone i dowolne stosowanie oznakowania poziomego (obligatoryjnego na drogach wojewódzkich, a zalecanego na pozostałych drogach) w pasie dróg zarządzanych przez 15 (88%) skontrolowanych jednostek, a także niezapewnienie jego właściwej czytelności;
- nieprzestrzeganie przez 12 (70%) jednostek warunków technicznych stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanych drogach, a także nieprawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie przez osiem (47%) jednostek miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci;
- nieprawidłowości dotyczące okresowych kontroli stanu sieci zarządzanych dróg wymaganych przepisami ustawy o drogach, w tym ich oznakowania w 13 (76%) jednostkach, polegające na braku w pięciu jednostkach dokumentacji wskazującej na przeprowadzanie takich kontroli, a w ośmiu – na nierzetelnym ich wykonywaniu;

[11] Ocena dokonana według przyjętej przez NIK skali ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

– zaniechanie przez dziewięć (53%) jednostek przeprowadzania okresowych kontroli dróg i ich infrastruktury, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz nieprawidłowości w wykonywaniu takich kontroli w siedmiu jednostkach;
– nieprawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie robót drogowych i budowlanych prowadzonych w pasie drogowym w 17 z dobranych losowo do oględzin takich miejsc (74%), na co wpływał w znacznej mierze brak ze strony jednostek zarządzających drogami właściwego nadzoru nad zatrudnionymi przez te jednostki wykonawcami robót drogowych;
– naruszanie w sześciu (35%) skontrolowanych jednostkach przepisów dotyczących umieszczania w pasach dróg reklam, w szczególności w zakresie przeprowadzania analiz ich wpływu na widoczność elementów drogi i oznakowania oraz brak w sześciu jednostkach prawidłowego nadzoru nad wykorzystaniem przez podmioty gospodarcze pasa zarządzanych dróg publicznych;
– nieprowadzenie przez siedem (41%) objętych kontrolą jednostek zarządzających drogami przez cały lub przez część badanego okresu ewidencji dróg, wymaganej przepisami ustawy o drogach oraz nierzetelne lub niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, jej prowadzenie w pozostałych 10 jednostkach;
– dokonywanie w pięciu (29%) skontrolowanych jednostkach zakupów znaków pionowych niespełniających wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych, dotyczących ich czytelności i atestacji;
– niestworzenie w dziewięciu (53%) jednostkach prawidłowych warunków realizacji zadań zarządców lub zarządów dróg wskutek nie ujęcia części z nich w obowiązujących regulaminach organizacyjnych jednostek i w zakresach obowiązków pracowników, a także niezapewnienie w sześciu (35%) jednostkach pracownikom nieposiadającym stosownych kwalifikacji, możliwości ich podnoszenia w ramach specjalistycznych szkoleń.

Negatywną ocenę pełnienia przez skontrolowane organy zarządzające ruchem (starostów i Marszałka Województwa Śląskiego) nadzoru nad stanem oznakowania podległych im dróg uzasadniają w szczególności:

– nieuprawnione powierzenie przez trzy (60%) skontrolowane organy innym podmiotom określonego w ustawie Prawo o ruchu drogowym obowiązku zarządzania ruchem na wszystkich lub na części podległych im dróg publicznych (gminnych i powiatowych), będącego wyłączną kompetencją tych organów, co w dwóch przypadkach skutkowało nadmierną koncentracją w tych podmiotach uprawnień i zadań, a dodatkowo – w powiązaniu z brakiem właściwego nadzoru – wpływało na nierzetelne wykonywanie tych obowiązków;
– nierzetelne lub niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, sprawowanie przez 100% skontrolowanych organów zarządzających ruchem nadzoru nad wdrażaniem projektów zatwierdzonych organizacji ruchu oraz nierzetelne prowadzenie przez te organy ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu;
– niewykonywanie w ogóle przez dwa (40%) organy zarządzające ruchem lub realizowanie przez kolejne dwa organy jedynie w odniesieniu do części dróg (2% – 57%), określonego w rozporządzeniu w sprawie zarządzania ruchem na drogach, obowiązku kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz niewyegzekwowanie przez jeden organ od zarządu drogi zaleceń wynikających z przeprowadzonych kontroli.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając skalę i istotność nieprawidłowości stwierdzonych w jednostkach zarządzających drogami i w organach zarządzających ruchem na drogach, zwraca uwagę na potrzebę wzmożenia nadzoru ze strony kierowników poszczególnych jednostek nad działalnością komórek organizacyjnych zajmujących się problematyką zarządzania drogami i zarządzania ruchem na drogach, m.in. w drodze prowadzenia kontroli powierzonych im zadań i obowiązków oraz zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że dla zwiększenia bezpieczeństwa użytkowników dróg publicznych województwa śląskiego poprzez poprawę istniejącego stanu oznakowania, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników 25 jednostek objętych kontrolą, niezbędne jest podjęcie działań:

1) **przez zarządców dróg publicznych województwa śląskiego, wykonujących zadania samodzielnie lub przy udziale innych podmiotów, polegających na:**

– przeprowadzeniu weryfikacji oznakowania pionowego dróg i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w zakresie spełniania przez nie wymagań obowiązujących przepisów oraz przestrzegania przy ich stosowaniu warunków technicznych określonych w tych przepisach, a także podjęciu działań w celu wymiany oraz naprawy oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniającego ww. wymagań i warunków;
– wprowadzaniu nowej lub zmienionej organizacji ruchu na podległych drogach wyłącznie w oparciu o projekty organizacji ruchu rozpatrzone i zatwierdzone przez organ zarządzający ruchem, a także weryfikacji i analizie istniejących organizacji ruchu;
– dokonywaniu przeglądów i kontroli stanu dróg, wymaganych ustawą o drogach i ustawą Prawo budowlane, w tym kontroli oznakowania dróg;
– zwiększeniu nadzoru nad działalnością komórek i jednostek wykonujących zadania zarządzania drogami, w szczególności związane z ich oznakowaniem, m.in. w zakresie rzetelnego prowadzenia wymaganej przepisami ewidencji dróg, w tym książek dróg i dzienników objazdu dróg;

2) **przez Starostów zarządzających ruchem na drogach powiatowych i gminnych[12], polegających na:**

– niestosowaniu nielegalnej praktyki przekazywania innym podmiotom prawnym kompetencji i obowiązków organów zarządzających ruchem na podległych drogach, wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym;
– zapewnieniu prowadzenia w odniesieniu do wszystkich dróg, podległych im w zakresie zarządzania ruchem, kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, a także urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu;

3) **przez Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji i komendantów powiatowych Policji, polegających na:**

wykorzystywaniu w szerszym zakresie uprawnień wynikających z ustawy Prawo o ruchu drogowym do wydawania poleceń osobom odpowiedzialnym za utrzymanie dróg publicznych do usuwania nieprawidłowości w ich oznakowaniu;

[12] Również Prezydentów miast na prawach powiatów.

4) **przez Wojewódzkiego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, polegających na:**

zwiększeniu liczby kontroli w jednostkach zarządzających drogami, w zakresie realizacji wynikających z ustawy Prawo budowlane obowiązków związanych z utrzymaniem dróg i obiektów mostowych.

3 ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1 Utrzymanie oznakowania na drogach publicznych przez zarządzających tymi drogami

Organy wykonawcze 17 skontrolowanych j.s.t., tj. zarząd województwa, zarządy czterech powiatów i wójtowie 12 gmin, zarządzały drogami publicznymi, odpowiednio wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, o łącznej długości 4.098 km [13]. Osiem z nich – zarządy województwa i powiatów oraz trzej wójtowie[14] – realizację całości lub części przynależnych zadań zarządzania drogami, w tym utrzymania oznakowania, powierzyło innym jednostkom, głównie powołanym zarządom dróg.

W latach 2011–2012 na drogach zarządzanych przez skontrolowane 17 j.s.t., według informacji jednostek Policji, wydarzyło się 1.607 wypadków komunikacyjnych, w których zginęły 142 osoby, a 1.782 zostały ranne.

Stan oznakowania pionowego zarządzanych dróg

Występującym powszechnie i w szerokim zakresie zjawiskiem, stwierdzonym w pasach dróg zarządzanych przez 16 (94%) skontrolowanych jednostek[15], było stosowanie oznakowania pionowego niezgodnie z warunkami technicznymi ustalonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych. Spośród 1.864 dobranych losowo do szczegółowego badania znaków pionowych umieszczonych w pasach dróg zarządzanych przez skontrolowane jednostki, aż 618 (33%) znaków nie spełniało przynajmniej jednego z warunków technicznych określonych w przepisach. Znaki te były mało czytelne (wypłowiałe, skorodowane, uszkodzone) lub ich widoczność była ograniczona na skutek m.in. zasłonięcia przez zieleń przydrożną; nie zachowania minimalnej odległości od innych znaków; umieszczenia tarcz znaków na niższej niż wymagana wysokości oraz w niewłaściwej odległości od korony drogi (co dodatkowo powodowało utrudnienia i niebezpieczeństwo urazu dla pieszych i rowerzystów), stosowania tarcz znaków o niewłaściwych wymiarach dla danej kategorii drogi lub niewłaściwego odchylenia tarcz znaków w stosunku do osi jezdni. Znaki ostrzegawcze i informacyjne lokalizowano również w niewłaściwej odległości od miejsca na drodze wymagającego zachowania szczególnej ostrożności.

Zdjęcie nr 1
Zniszczony, stary znak A-7 „Ustąp pierwszeństwa" przy drodze gminnej w Koniecpolu

Zdjęcie nr 2
Nieczytelny znak B-33 „Ograniczenie prędkości do 40 km/h" przy drodze gminnej w Koniecpolu

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

[13] Według stanu na koniec 2012 r., w tym 1217 km drogi wojewódzkie, 1465 km drogi powiatowe i 1416 km drogi gminne.
[14] Gmin: Czeladź, Kłobuck i Ogrodzieniec.
[15] Z wyjątkiem Gminy Ogrodzieniec.

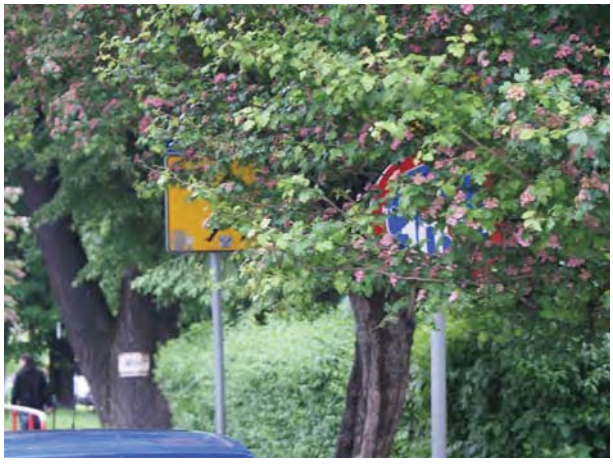
Zdjęcie nr 3
Trzy znaki w układzie pionowym: E-17a „Odra", D-42 „Teren zabudowany" i B-33 „Ograniczenie prędkości do 40 km/h", umieszczone na dwóch słupkach przy drodze powiatowej w Olzie w powiecie wodzisławskim. Znak B-33 na samym dole, na zbyt małej wysokości (ok. 0,40 m zamiast wymaganej 2.20 m)

Zdjęcie nr 4
Niewidoczny dla kierujących (zasłonięty przez roślinność) znak A-7 „Ustąp pierwszeństwa" na skrzyżowaniu drogi powiatowej z gminną w Pogórzu k/Skoczowa w powiecie cieszyńskim

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Zdjęcie nr 5
Niewidoczne dla kierujących (zasłonięte zielenią) znaki A-7 „Ustąp pierwszeństwa" i D-6 „Przejście dla pieszych" na skrzyżowaniu drogi powiatowej z drogą wojewódzką w Istebnej w powiecie cieszyńskim

Zdjęcie nr 6
Niewidoczne dla kierujących znaki: A-17 „Uwaga dzieci" i B-35 „Zakaz postoju" umieszczone na pierwszym słupku oraz znaki: D-6 „Przejście dla pieszych" i T-27 „Agatka" na drugim słupku przy drodze gminnej w Żywcu

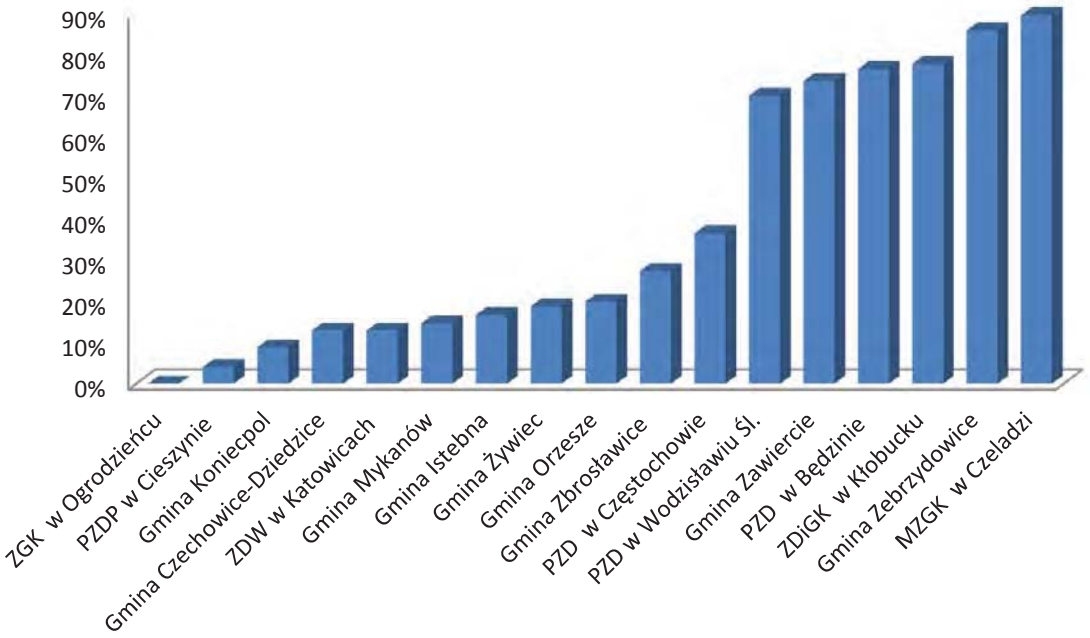


Źródło: materiały z akt kontroli NIK

W poszczególnych skontrolowanych jednostkach odsetek znaków niespełniających podstawowych warunków technicznych wynosił od 4% do 89%, przy czym w sześciu (35%) z nich[16] dotyczyło to co najmniej 70% znaków pionowych poddanych oględzinom.

[16] PZD w Będzinie i PZD w Wodzisławiu oraz w gminach: Czeladź (MZGK), Kłobuck (ZDiGK), Zawiercie i Zebrzydowice.

Wykres nr 1
Udział znaków niespełniających wymogów określonych w przepisach w skontrolowanej próbie losowo wybranych dróg będących w zarządzie poszczególnych zarządców i zarządów dróg (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli

- *Na drogach gminnych zarządzanych przez MZGK w Czeladzi 100 (89%) spośród losowo dobranych do kontroli znaków stosowano niezgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych dotyczącymi głównie wysokości umieszczenia tarcz znaków nad płaszczyzną jezdni lub chodnika, odległości tarcz znaków od jezdni, odległości znaków ostrzegawczych i informacyjnych od miejsca na drodze wymagającego szczególnej ostrożności. M.in. na 10 przejściach dla pieszych znaki informacyjne D-6 („Przejście dla pieszych"), które powinny być ustawione w odległości nie większej niż 0,50 m od początkowej krawędzi przejścia, znajdowały się w odległości od 1,0 m do 4,0 m, a w jednym przypadku znak taki ustawiony był 0,30 m od końcowej krawędzi przejścia.*
- *Oględziny dróg powiatowych zarządzanych przez PZD w Wodzisławiu Śl. wykazały niezgodności w przypadku 125 znaków pionowych (70%) i 8 znaków poziomych (73%). Dotyczyły one m.in. umieszczenia 39 znaków pionowych zbyt nisko (na wysokości 40–120 cm); stosowania 62 znaków niespełniających wymagań przepisów m.in. w zakresie czytelności, wzorów, odblaskowości (znaki z 1999 r. lub starsze, nieatestowane); stosowania 21 znaków pionowych uszkodzonych, pogiętych, pomalowanych lub mocno wyblakłych; ograniczenia widoczności sześciu znaków pionowych przez zieleń przydrożną lub tarczę innego znak; niewłaściwego ustawienia tarcz 25 znaków pionowych w stosunku do jezdni (znaki przekręcone, pochylone, bez zachowania kąta nachylenia tarczy znaku w stosunku do osi jezdni); braku 5 znaków pionowych przed niebezpiecznymi zakrętami oraz przed przejściem dla pieszych; nieczytelności zatartego, niewyraźnego oznakowania poziomego w 8 poddanych oględzinom miejscach (pasy na przejściach dla pieszych lub linie segregacyjne).*

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości, w tym zwłaszcza ustalone w trzech jednostkach[17] przypadki braku tarcz znaków ustalonych w organizacjach ruchu (w pasach dróg znajdowały się jedynie słupki lub skorodowane fragmenty słupków tych znaków) wskazują na brak rzetelnego bieżącego nadzoru nad stanem oznakowania dróg ze strony zarządzających oraz niedokonywanie przez odpowiedzialne służby i komórki weryfikacji poprawności stanu oznakowania istniejącego na zarządzanych drogach.

[17] Na drogach zarządzanych przez Wójta Mykanowa, ZDiGK w Kłobucku i PZD w Wodzisławiu.

Ustalane nieprawidłowości w oznakowaniu dróg tłumaczono m.in. aktami wandalizmu i zdarzeniami drogowymi. Przyznawano przy tym, że część z nich jest np. następstwem wieloletnich zaniedbań w tym zakresie, a także brakami kadrowymi i brakiem odpowiednich środków finansowych.

Zdjęcie nr 7 i 8
Brak znaku B-33 „Ograniczenie prędkości do 40 km/h" przewidzianego w zatwierdzonej organizacji ruchu przy drodze powiatowej w Łaziskach w powiecie wodzisławskim (na zdjęciu z prawej widoczna skorodowana pozostałość po słupku)

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

W ośmiu[18] (47%) jednostkach stwierdzono na drogach nieprawidłowe – w stosunku do wymogów obowiązujących przepisów – zlokalizowanie, oznakowanie i zabezpieczenie 22 (48%) dobranych do badania miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci. W dwóch z nich przejście dla pieszych było bowiem zlokalizowane w osi wyjścia ze szkoły[19], co było niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. W pięciu natomiast przypadkach stwierdzono brak oznakowania ostrzegawczego (znaków A-17 „Uwaga dzieci") w sąsiedztwie szkół, a w jednym przypadku – umieszczenie go w zbyt dużej odległości od szkoły. Wyjście z jednego z takich obiektów[20] prowadziło wprost na ulicę asfaltową nie posiadającą wydzielonego chodnika (na której znak A-17 ustawiony był tylko na jednym kierunku jazdy) i nie było zabezpieczone barierką ochronną, a w innym przypadku[21] stosowana barierka zabezpieczająca przed wtargnięciem dzieci na jezdnię nie spełniała podstawowych warunków technicznych dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonych w przepisach (barierka niestabilna z drewna o wysokości 0,50 m, w sytuacji, gdy zgodnie z rozporządzeniem w sprawie znaków drogowych barierka winna być wykonana z metalu lub betonu o wysokości 0,80 m – 1,20 m w barwach na przemian biały i czerwony).

- *W gminie Istebna na trzech (75%) z czterech dróg uczęszczanych przez dzieci (w pobliżu szkół podstawowych) nie było znaków A-17 („Uwaga dzieci"), a w czwartym miejscu (przy Szkole Podstawowej nr 2 w Istebnej) znak taki umieszczony był tylko z jednej strony dwukierunkowej drogi, przy czym był on słabo widoczny z uwagi na częściowe*

[18] ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZDP w Cieszynie, PZD w Wodzisławiu Śl., ZDiGK w Kłobucku oraz w gminach: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Zbrosławice.

[19] Przed budynkiem Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Rudach (przejście przez drogę wojewódzką 919, zarządzaną przez ZDW w Katowicach) i przed budynkiem Gimnazjum w Brennej (przejście przez drogę powiatową DP2602S, zarządzaną przez PZDP w Cieszynie).

[20] Przedszkole przy ul. Przedszkolnej w Ligocie w sąsiedztwie drogi gminnej w Czechowicach-Dziedzicach.

[21] Przejście dla pieszych przez drogę wojewódzką nr 919 przed budynkiem Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Rudach.

zasłonięcie gałęziami drzewa. Odpowiedzialny pracownik wyjaśnił, że przez niedopatrzenie przeoczył brak znaków ostrzegawczych A-17 w rejonie ww. szkół, a kierownicy placówek oświatowych nie zgłaszali potrzeby ustawienia takich znaków.

Zdjęcie nr 9
Przejście dla pieszych w ciągu drogi wojewódzkiej w Rudach, wyznaczone niezgodnie z przepisami (w osi wyjścia ze szkoły), dodatkowo barierka zabezpieczająca przed wtargnięciem na jezdnię nie spełniająca wymogów określonych w przepisach

Zdjęcie nr 10
Przejście dla pieszych w ciągu drogi powiatowej w Brennej, wyznaczone niezgodnie z przepisami (w osi wyjścia ze szkoły), brak barierek i znaku T-27 („Agatka")

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Zdjęcie nr 11
Znak D-6 „(Przejście dla pieszych") wraz z tabliczką T-27 (Agatka) przekręcony o 180 stopni (słupek luźno umocowany, umożliwiający łatwe obracanie) na drodze powiatowej w Syrynii przy zespole szkół w powiecie wodzisławskim

Zdjęcie nr 12
Znak A-17 („Uwaga dzieci") na drodze gminnej w Mykanowie miejscowość Stary Cykarzew skorodowany, nie odblaskowy, nieprawidłowo odchylony w stosunku do osi jezdni

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Zdjęcie nr 13
Znaki B-33 („Ograniczenie prędkości do 30 km/h") i A-17 („Uwaga dzieci") na przekrzywionym słupku ustawionym w skrajni drogi (skrajny punkt znaku winien być min. 0,50 m od krawędzi jezdni), na wysokości 1,20 m od powierzchni jezdni (dolna krawędź znaku winna być na wys. min. 2,00 m nad jezdnią. Droga gminna w Zbrosławicach w miejscowości Przezchlebie

Zdjęcie nr 14
Znak A-17 („Uwaga dzieci") zasłonięty przez zieleń przydrożną, przy drodze powiatowej w pobliżu szkoły podstawowej w Podlesiu (pow. częstochowski)

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Na czytelność i widoczność oznakowania oraz elementów dróg, a także na zachowanie się kierujących pojazdami, niekorzystny wpływ mogą wywierać liczne reklamy lokalizowane w pasach dróg, często w warunkach samowoli.

W sześciu[22] (55%) jednostkach, na dobranych losowo do szczegółowego badania odcinkach dróg, stwierdzono występowanie łącznie 12 tablic reklamowych, które zostały tam umieszczone przez podmioty bez zezwolenia zarządcy drogi. Trzy z tych reklam bezpośrednio wpływały na ograniczenie widoczności dla kierujących, w tym – widoczności znaków drogowych.

W sześciu kolejnych jednostkach[23], które w badanym okresie wydały ponad 350 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim reklamy stwierdzono, że przed wydaniem 40 wybranych losowo do badania zezwoleń nie przeprowadzono udokumentowanych analiz wpływu reklam na widoczność oznakowania i innych elementów drogi, a także nie kontrolowano dotrzymania przez podmioty umieszczające reklamy warunków określonych w wydanych zezwoleniach.

22 ZD w Będzinie; PZD w Częstochowie; MZGK w Czeladzi; UG Istebna; UMiG Czechowice-Dziedzice, UM Zawiercie.

23 ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZDP w Cieszynie; PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu Śl., MZGK w Czeladzi;

Zdjęcie nr 15
Wodzisław Śląski, znaki drogowe D-6 („Przejście dla pieszych") i B-33 („Ograniczenie prędkości") częściowo na tle reklamy, umieszczone w układzie poziomym w nieprawidłowej kolejności, tarcze znaków przekrzywione w stosunku do osi jezdni, słupek luźny, ulegający łatwo przekręceniu

Zdjęcie nr 16
Istebna, trzy reklamy ograniczające widoczność na skrzyżowaniu dróg, ulokowane w pasie drogi gminnej bez zezwolenia zarządcy drogi

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Również nieprawidłowość oznakowania robót drogowych i budowlanych, prowadzonych w poddanych oględzinom pasach dróg dziewięciu jednostek[24] mogła powodować istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stwierdzono tam, iż oznakowanie 17 (74%) dobranych losowo do badania miejsc prowadzenia robót na drogach lub wykorzystywanego sprzętu było niezgodne z projektami zatwierdzonej czasowej organizacji ruchu i obowiązującymi przepisami.

- *Na wszystkich czterech poddanych oględzinom odcinkach dróg zarządzanych przez PZD w Częstochowie wykonawcy robót stosowali organizacje ruchu i oznakowanie niezgodne w 67%–100% z określonym w zatwierdzonych czasowych organizacjach ruchu. W miejscu prowadzenia robót nie było części wymaganych znaków lub umieszczono inne, niż wskazano w organizacji ruchu, zniszczone lub o nieprawidłowym rozmiarze, umieszczane zbyt nisko i w niewłaściwych miejscach lub po niewłaściwej stronie remontowanego odcinka drogi. Nie stosowano znaków odwołujących wprowadzone ograniczenia m.in. prędkości. Odpowiedzialny pracownik PZD wyjaśnił, że w związku z dużą liczbą prowadzonych robót drogowych i znacznymi odległościami pomiędzy nimi, nie jest w stanie sprawować skutecznego nadzoru nad ich przebiegiem.*

Przyczyną powyższych nieprawidłowości było głównie niewywiązywanie się wykonawców z warunków realizacji robót budowlanych i drogowych, określanych w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego lub w podpisywanych umowach, przy czym w przypadku robót drogowych (co dotyczyło 65% miejsc w których stwierdzono nieprawidłowości) istotny wpływ miał również brak odpowiedniego nadzoru nad działaniami wykonawcy robót ze strony zarządzającego drogami[25], udzielającego zamówienia na ich wykonywanie.

Na brak prawidłowego oznakowania miejsc prowadzenia robót wpływało również podejmowanie tych prac przez jednostki zarządzające drogami bez opracowania i zatwierdzenia czasowych projektów organizacji ruchu (określających m.in. sposób ich oznakowania) lub też nie egzekwowanie opracowania

[24] W gminach: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Zebrzydowice oraz w zarządach dróg: MZGK w Czeladzi, PZDP w Cieszynie, PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu i ZDW w Katowicach.

[25] W gminach: Istebna i Zebrzydowice oraz w zarządach dróg: PZD w Cieszynie, PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu i ZDW w Katowicach.

i zatwierdzenia takich projektów od wykonawców tych robót. Stan taki stanowiący naruszenie przez zarządzających drogami przepisów rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach[26], stwierdzono w siedmiu[27] (41%) skontrolowanych jednostkach, a dotyczyło to 22 (100%) przypadków.

- *W gminie Koniecpol nie dopełniono obowiązku sporządzenia projektów czasowej organizacji ruchu (i ich zatwierdzenia) dla ośmiu (100%) zrealizowanych w badanym okresie zadań inwestycyjno-remontowych dotyczących budowy, przebudowy i remontu dróg. Odpowiedzialny pracownik tłumaczył, że projektów tych nie sporządzano, oraz nie wymagano ich od wykonawców robót, aby nie zwiększać kosztów realizacji prowadzonych zadań inwestycyjnych i remontowych.*

Stan oznakowania poziomego dróg

Skontrolowane jednostki w ograniczonym zakresie stosowały oznakowanie poziome podległych dróg, mimo, że umożliwia ono zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu, usprawnienie ruchu pojazdów i ułatwia korzystanie z dróg. Oznakowanie to stwarza bowiem możliwość przekazywania kierującym pojazdami informacji o przyjętym sposobie prowadzenia ruchu, nawet tam, gdzie zastosowanie innego rodzaju oznakowania jest niewystarczające lub niemożliwe.

Na drogach wojewódzkich oznakowanie poziome, mimo, że jest obligatoryjne, było stosowane głównie w zakresie linii segregacyjnych (linii rozdzielających pasy ruchu) i przejść dla pieszych. Brak było natomiast – poza miejscami nowo wyremontowanymi – linii krawędziowych na tych drogach, co stwierdzono w przypadku pięciu (71%) z dobranych losowo do kontroli odcinków dróg.

Na drogach powiatowych i gminnych, na których stosowanie oznakowania poziomego jest zalecane, występowało ono w ograniczonym zakresie np. tylko na części dróg lub przez oznakowanie przejść dla pieszych. Na drogach dwóch gmin[28] brak było w ogóle tego rodzaju oznakowania. Na drogach zarządzanych przez 12 z 15 jednostek stosujących oznakowanie poziome, w 62 przypadkach (58%) jego stan był niewłaściwy, gdyż było mało widoczne lub wręcz zatarte. Tylko na drogach zarządzanych przez trzy gminy[29] nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

- *Spośród dróg powiatowych zarządzanych przez PZD Wodzisław, oznakowania poziomego w postaci linii segregacyjnych i krawędziowych w czerwcu 2013 r. nie posiadało 77,0 km (38%).*
- *Z 543,8 km dróg powiatowych zarządzanych przez PZD w Częstochowie pełne oznakowanie poziome miały odcinki dróg o łącznej długości 73,4 km (14%). Dyrektor PZD wyjaśniła, że oznakowanie poziome wykonywane jest w miarę możliwości finansowych przede wszystkim w miejscach niebezpiecznych.*
- *Przeprowadzone oględziny 11 przejść dla pieszych zlokalizowanych na pięciu odcinkach dróg gminnych w Kłobucku wykazały, że siedem z nich (64%) na trzech ulicach było mało widocznych (zatartych). Dyrektor ZDiGK w Kłobucku wyjaśnił, że malowanie pasów przejść zostało zaplanowane na późniejszy okres.*

Jako powody niestosowania lub nieodnawiania oznakowania poziomego wskazywano głównie ograniczone środki finansowe na bieżące utrzymanie dróg lub brak okoliczności uzasadniających stosowanie oznakowania poziomego, tj. występowania dużego natężenia ruchu kołowego i pieszych, złej widoczności na skrzyżowaniach czy wypadków drogowych.

[26] § 4 ust. 1 rozporządzenia.

[27] W gminach: Istebna, Koniecpol, Mykanów, Ogrodzieniec, Zbrosławice i Zebrzydowice oraz w MZGK Czeladź.

[28] Gminy Istebna i Mykanów.

[29] Gminy: Czeladź, Zbrosławice i Żywiec.

Zdjęcie nr 16
Droga gminna w Kłobucku – ślady oznakowania poziomego P-10 („Przejście dla pieszych"); dodatkowo znak pionowy D-6 ze złuszczoną folią odblaskową, nieprawidłowo odchylony od osi jezdni i w odległości ponad 4,00 m od krawędzi przejścia (odległość ta winna wynosić co najwyżej 0,50 m)

Zdjęcie nr 17
Droga gminna w Zawierciu – słabo widoczne oznakowanie poziome P-4 („Linia podwójna ciągła"), P-13 („Linia warunkowego zatrzymania") i P-21 („Powierzchnia wyłączona z ruchu")

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Uznając argumenty o braku obowiązku stosowania oznakowania poziomego na drogach powiatowych i gminnych oraz o ograniczonych środkach, NIK zauważa, że oznakowanie to stosowano w sposób dowolny (przypadkowy), nie przyjmując żadnego modelu określającego zasady w tym zakresie. Działo się tak w sytuacji, gdy zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych, zakres oznakowania poziomego może być przez organ zarządzający ruchem ograniczony do miejsc niebezpiecznych, do których zalicza się np.: skrzyżowania, przejścia dla pieszych, łuki o niedostatecznej widoczności i o dużym kącie zwrotu, mogącym być zaskoczeniem dla kierującego i wymagających ograniczenia szybkości, odcinki dróg o wzmożonym ruchu pieszym i rowerowym bez wydzielonych ciągów dla tego ruchu.

- *Na 110 drogach gminy Zbrosławice o łącznej długości 113 km (w tym 60 km o nawierzchni twardej) znajdowało się jedno oznakowanie poziome P-20 (stanowisko postojowe „koperta" – miejsce parkingowe dla osoby niepełnosprawnej przy przychodni zdrowia). Wójt wyjaśnił, że stosowanie na drogach gminnych oznakowania poziomego nie jest obowiązkowe i w związku z tym nie występował do Starosty Tarnogórskiego (organu zarządzającego ruchem) o wydanie decyzji w sprawie ograniczonego jego stosowania do miejsc niebezpiecznych.*

Stosowanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu

W przypadku dróg zarządzanych przez 12 (70%) jednostek[30] objętych kontrolą stwierdzono, że w 66 miejscach tego wymagających na poddanych oględzinom 92 losowo wybranych odcinkach dróg nie było w ogóle lub stosowano niezgodnie z wymaganiami urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego[31]. Brak takiego oznakowania utrudnia orientację w zakresie szerokości drogi i jej przebiegu (szczególnie w porze nocnej i w trudnych warunkach atmosferycznych) i istotnie wpływa na poziom bezpieczeństwa na drogach.

[30] W gminach: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Mykanów, Orzesze, Zbrosławice, Zebrzydowice oraz w: ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu, MZGK w Czeladzi, ZDiGK w Kłobucku.

[31] Do urządzeń tych należą np. słupki prowadzące i krawędziowe (U-1 i U-2), tablice prowadzące pojedyncze i ciągłe (U-3a-d), tablice rozdzielające (U-4a-c), tablice skrajni poziomej i pionowej (U-9a-b i U-9c).

Na pięciu (71%) z poddanych oględzinom odcinków dróg wojewódzkich brak było zamontowanych na poboczach słupków prowadzących (U-1), pomimo takiego wymogu określonego w obowiązujących przepisach[32]. Również brak tych słupków stwierdzono na drogach gminnych zarządzanych przez pięć[33] (42%) jednostek, w przebiegu których występowały łuki o promieniach mniejszych niż 450 m[34]. Nadto na szczególnie niebezpiecznych łukach dróg, zarządzanych przez sześć jednostek[35] brak było wymaganych tablic prowadzących U-3 lub były one niewłaściwie zlokalizowane. Również obiekty znajdujące się w skrajni poziomej lub pionowej dróg zarządzanych przez siedem[36] jednostek nie były oznaczone znakami ostrzegającymi (tablicami U-9 lub folią odblaskową w przypadku drzew) lub były oznaczone nieprawidłowo.

- *Na trzech z czterech poddanych oględzinom odcinków dróg gminnych w Kłobucku brak było znaków ostrzegawczych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu uprzedzających kierującego pojazdem o konieczności zmianie kierunku jazdy (tablic U-3) na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych, których geometria może być zaskoczeniem dla kierujących. Ponadto na czterech odcinkach dróg brak było oznakowania folią odblaskową znajdujących się w skrajni poziomej 11 drzew oraz podstaw betonowych słupów telefonicznych (najmniejsza odległość 0,15 m od krawędzi jezdni), a ponadto na jednym z tych odcinków występował przepust, którego barierki, znajdujące się w skrajni drogi, nie były oznakowane.*
- *Na drogach gminnych zarządzanych przez Gminę Istebna, w obrębie wszystkich pięciu poddanych oględzinom łuków poziomych o promieniu mniejszym niż 450 m nie zastosowano słupków prowadzących. Zaniechano również oznakowania 4 drzew znajdujących się w skrajni poziomej objętych oględzinami dróg gminnych. Wyjaśniano, że słupków prowadzących nie stosuje się ze względu na bardzo wysokie ryzyko ich uszkodzenia i zniszczenia w okresie zimowego utrzymania dróg oraz że stosowanie urządzeń tego typu przy wąskich drogach o charakterze lokalnym, o małym natężeniu ruchu, głównie dojazdowym do posesji i gospodarstw rolnych byłoby działaniem nieuzasadnionym ekonomicznie.*

Zdjęcie nr 18
Droga gminna w Mykanowie – brak znaku U-3c informującego kierujących o konieczność zmiany kierunku jazdy, z uwagi na ostry zakręt (w rowie zniszczone fragmenty znaku U-3c)

Zdjęcie nr 19
Droga gminna w Zbrosławicach m. Świętoszowice – brak słupków U-1a i tablic prowadzących U-3 na ostrym łuku

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

32 Punkt 2.1. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych.

33 Gminy: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Mykanów, Zbrosławice, Zebrzydowice.

34 Zgodnie z przepisami pkt 2.2. załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych, słupki prowadzące stosuje się na drogach powiatowych i gminnych w obrębie łuków poziomych o promieniach mniejszych niż 450 m, a zaleca się na całych ciągach tych dróg.

35 Powiat będziński i gminy: Czeladź, Kłobuck, Mykanów, Orzesze, Zbrosławice.

36 Powiaty: będziński, częstochowski i wodzisławski, gminy: Istebna, Kłobuck, Zbrosławice, Zebrzydowice.

Zdjęcie nr 20
Nieoznakowany tablicą U-9 obiekt (słup energetyczny) znajdujący się w skrajni drogi gminnej w Zbrosławicach

Zdjęcie nr 21
Brak oznaczenia obiektu znajdującego się w skrajni pionowej drogi (wiaduktu kolejowego) tablicą U-9c na drodze powiatowej w Mszanie w powiecie wodzisławskim. Przed obiektem, na linie pozostałość po tablicy U-9c (jej zniszczony, wyblakły, niewielki fragment)

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

3.2 Nadzór zarządców dróg nad oznakowaniem zarządzanych dróg

Większość skontrolowanych jednostek zarządzających drogami nie sprawowała wcale lub sprawowała nierzetelnie nadzór nad stanem oznakowania podległych im dróg. Tylko w nielicznych jednostkach podejmowano działania w zakresie weryfikacji stanu oznakowania i organizacji ruchu, w tym z udziałem funkcjonariuszy Policji.

Zaniechania te były istotną przyczyną nieprawidłowości w oznakowaniu dróg publicznych województwa śląskiego, zarządzanych przez skontrolowane jednostki.

Rozpoznanie stanu oznakowania przez jednostki zarządzające drogami

Jednostki zarządzające drogami nie posiadały wiarygodnych, podstawowych danych o liczbie i stanie oznakowania podległych im dróg. Tylko siedem z nich (41%) potrafiło bowiem określić liczbę znaków pionowych, poziomych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego rozmieszczonych na podległych im drogach. Pozostałe dziesięć jednostek[37] nie posiadało takich danych lub ich informacje były nierzetelne, głównie z powodu braku prawidłowo prowadzonej ewidencji podległych dróg.

- *Według ewidencji dróg prowadzonej w UM Kłobuck, na drogach gminnych na koniec 2012 r. rozmieszczonych było 722 znaków pionowych, brak było natomiast wymaganych danych o liczbie urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz o liczbie dróg na których stosowano oznakowanie poziome. Według inwentaryzacji przeprowadzonej przez zarząd dróg (ZDiGK w Kłobucku), do którego należało utrzymanie oznakowania dróg, na koniec kwietnia 2013 r. na drogach gminnych znajdowały się 644 znaki pionowe, 56 przejść dla pieszych (na 32 drogach gminnych) oraz 15 progów zwalniających.*

Jednostki zarządzające drogami nie posiadały danych o tym, jaka część stosowanego na drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu wymaga wymiany, gdyż nie spełnia wymagań

[37] Urzędy gmin: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Koniecpol, Kłobuck, Zawiercie, Zbrosławice oraz ZDW Katowice, PZDP Cieszyn, PZD Będzin.

określonych w obowiązujących od 2003 r. przepisach rozporządzenia w sprawie znaków drogowych[38]. Miało to miejsce pomimo, że zgodnie z ww. rozporządzeniem[39], zarządcy dróg obowiązani byli dokonać wymiany wszystkich stosowanych na drogach pionowych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na spełniające wymogi określone w przepisach w terminach odpowiednio do: 31 grudnia 2010 r. oraz 31 grudnia 2008 r.[40].
Kierownicy sześciu jednostek[41] nie byli w stanie określić, jaka liczba stosowanego oznakowania pionowego spełnia obowiązujące wymagania, a w przypadku ośmiu jednostek[42] wielkość tą jedynie szacowano, wskazując 10% – 85%. W trzech natomiast jednostkach[43] podawano wprawdzie, że 100% stosowanego oznakowania odpowiada wymogom przepisów, jednak w dwóch z nich[44] faktu tego nie potwierdziły wyniki dokonanych oględzin znaków na drogach.

Brak prawidłowych danych w tym zakresie uniemożliwiał, zdaniem NIK, podejmowanie skutecznych działań nadzorczych i naprawczych oraz rzetelne określenie potrzeb finansowych niezbędnych do prawidłowego utrzymania oznakowania, w tym wymiany oznakowania na spełniające wymogi obowiązujących przepisów.

Zdjęcie nr 22
Znak B-18 („Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 30t") niespełniający wymogów m.in. w zakresie liternictwa i odblaskowości, przy drodze gminnej w Zawierciu

Zdjęcie nr 23
Droga powiatowa w Wodzisławiu Śląskim przy szkole – znaki D-6 („Przejście dla pieszych") i T-27 („Agatka") nie odblaskowe, zniszczone, przekrzywione, umieszczone na wys. 1,60 m, zamiast nie mniejszej niż 2,20 m

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

38 W załącznikach nr 1, 2 i 4.

39 § 2 ust. 2 i ust. 6.

40 Zgodnie z § 2 ust. 7 sygnalizatory świetlne i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniające warunków określonych rozporządzeniem, umieszczone na przejazdach kolejowych przed dniem jego wejścia w życie, zostać miały zastąpione sygnalizatorami i urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego spełniającymi warunki rozporządzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r.

41 Urzędy gmin: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Zbrosławice, Zawiercie oraz kierownicy MZGK w Czeladzi i PZDP w Cieszynie.

42 Urzędy gmin: Mykanów, Orzesze i Zebrzydowice oraz ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu i ZDiGK w Kłobucku.

43 Urzędy gmin: Koniecpol i Żywiec oraz ZGK Ogrodzieniec.

44 W urzędach gmin w Koniecpolu i w Żywcu.

Wprowadzanie zmian oznakowania i ich zgodność z organizacją ruchu

Jednostki zarządzające drogami, wprowadzając w badanym okresie zmiany w oznakowaniu podległych im dróg, dokonywały ich w części nielegalnie, bez sporządzania wymaganych projektów organizacji ruchu i bez uzyskania zatwierdzenia tych projektów przez organ zarządzający ruchem. Nieprawidłowości te, stanowiące naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach[45], stwierdzono w sześciu (35%) jednostkach[46] w przypadku 190 znaków pionowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

W wyjaśnieniach jako przyczynę wskazywano głównie chęć szybkiego reagowania na interwencje mieszkańców i Policji, w których wnoszono o uzupełnienie oznakowania celem zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. NIK nie uwzględniła tych wyjaśnień, zwracając uwagę, że poprzedzająca zmiany szczegółowa analiza i ocena ich wpływu na organizację ruchu, umożliwia ograniczenie ryzyka błędnego oznakowania dróg, a realizacja wniosków Policji czy społeczności lokalnych nie zwalniała zarządzającego drogą z obowiązków wynikających z przepisów.

W sześciu (35%) jednostkach[47], wdrażając 21 (78%) z losowo dobranych do kontroli projektów zatwierdzonej organizacji ruchu, o terminie jej wprowadzenia nie powiadomiono organu zarządzającego ruchem oraz właściwego komendanta Policji, naruszając § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Uniemożliwiono w ten sposób organom zarządzającym ruchem i Policji, możliwość kontroli prawidłowości wdrożenia zatwierdzonej organizacji ruchu i wyeliminowania, już od początku jej obowiązywania, ewentualnych nieprawidłowości.

- *ZDiGK w Kłobucku dokonał 16 zmian organizacji ruchu (oznakowania) na drogach gminnych, bez wcześniejszego sporządzenia projektu organizacji ruchu i jego zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem. Dyrektor wyjaśnił, że nowe znaki zastosowano na podstawie pisemnych poleceń Burmistrza i pracowników Urzędu Miejskiego. Natomiast Burmistrz Kłobucka stwierdzał, że polecenia takie wynikały z interwencji radnych oraz Policji o pilne uzupełnienie oznakowania, celem zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.*
- *Na drogach zarządzanych przez Wójta Gminy Istebna, w latach 2011–2013 (I półrocze) ustawiono 111 nowych znaków drogowych i 20 urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, bez opracowania projektów organizacji ruchu i bez ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem na tych drogach. Wyjaśniano to niedopatrzeniem i brakiem wiedzy. Oględziny znaków na drogach gminnych przebudowanych w 2011 r. i w 2012 r. wykazały, że 17% zbadanych znaków było stosowanych niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. Znaki te posadowione były niestabilne, na nieprawidłowej wysokości, a ich tarcze były odchylone w poziomie od linii prostopadłej od osi jezdni w stopniu utrudniającym ich widoczność. Odpowiedzialni pracownicy Urzędu Gminy wyjaśniali, że podczas odbioru robót wyrywkowo sprawdzali posadowienie znaków i nie kontrolowali wysokości ich zawieszenia. Stwierdzili również, że do maja 2013 r. nie dochodzono od wykonawców ww. robót drogowych uprawnień gwarancyjnych, ponieważ nie przeprowadzali kontroli dróg i nie stwierdzili tych nieprawidłowości.*
- *PZD w Wodzisławiu we wszystkich pięciu zbadanych przypadkach wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu nie zawiadomił z wymaganym wyprzedzeniem Starosty Wodzisławskiego i Komendanta Powiatowego Policji w Wodzisławiu. Dyrektor PZD i Kierownik Działu Utrzymania Dróg wyjaśnili, że w PZD przyjęto praktykę wysyłania przedmiotowego zgłoszenia dopiero po wprowadzeniu organizacji ruchu, zamiast przed jej wprowadzeniem. Kontrola ujawniła jednak, że w pięciu kolejnych przypadkach PZD nie zawiadomiło w ogóle organu zarządzającego ruchem o wprowadzeniu zatwierdzonej organizacji ruchu (ani przed ani po jej wprowadzeniu), a natomiast w sześciu dalszych wysyłanych do Starosty zgłoszeniach (sporządzonych po wprowadzeniu organizacji ruchu) nie wskazało daty rzeczywistego wprowadzenia organizacji ruchu, informując jedynie, że została ona już wprowadzona.*

45 § 4 ust. 1 w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia.

46 W gminach: Istebna, Koniecpol, Mykanów i Orzesze oraz w ZDW w Katowicach i ZDiGK w Kłobucku.

47 W gminach: Czechowice-Dziedzice i Mykanów oraz w: PZDP w Cieszynie, PZD w Wodzisławiu Śl., MZGK w Czeladzi i ZDiGK w Kłobucku.

Zdjęcie nr 24
Droga powiatowa w Rydułtowach – tablica E-2a o treści niezgodnej z zatwierdzoną organizacją ruchu, gdyż zawiera kierunkowskaz na Opole, zamiast na Racibórz

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Również oględziny dobranych losowo 154 odcinków dróg na terenie 17 jednostek, w tym miejsc szczególnie niebezpiecznych[48] potwierdziły, że zmian w organizacji ruchu na drogach dokonywano z naruszeniem obowiązujących przepisów (tj. bez wcześniejszego uzyskania ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem lub też bez prawidłowej realizacji ustalonych w organizacji ruchu warunków lokalizacji oznakowania dróg). Tylko na drogach jednej gminy (Ogrodzieniec) nie ujawniono niezgodności oznakowania z ustaloną organizacją ruchu. W pozostałych 16 (94%) przypadkach, na 84 odcinkach dróg (55% poddanych oględzinom) stwierdzono braki znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz ich lokalizację niezgodną z ustaloną organizacją ruchu, jak również występowanie w pasie drogowym nadmiernej liczby znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (nieujętych w organizacjach ruchu).

- *Na wszystkich 11 poddanych oględzinom odcinkach dróg powiatowych zarządzanych przez PZD w Będzinie, faktyczna organizacja ruchu była niezgodna z zatwierdzoną. W pasach tych dróg brakowało łącznie 41 znaków pionowych i poziomych, a 11 znaków pionowych i poziomych oraz jedno urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (lustro) umieszczono tam mimo, że nie przewidywała ich organizacja ruchu.*
- *Niezgodność istniejącego oznakowania z organizacją ruchu stwierdzono na 80% z 10 poddanych oględzinom odcinków dróg powiatowych zarządzanych przez PZD Wodzisław, na 67% z 11 poddanych oględzinom odcinków dróg gminny Zawiercie i na 54% z 13 poddanych oględzinom odcinkach dróg gminny Czeladź. W tym ostatnim przypadku stwierdzono brak trzech znaków pionowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz lokalizację 16 znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa nieujętych w organizacji ruchu. Odpowiedzialny pracownik wyjaśniał, że różnice spowodowane zostały m.in. błędnym sporządzeniem projektu organizacji ruchu przez projektanta (dla dwóch odcinków dróg), a także dokonywaniem zmian organizacji ruchu, bez dotrzymania obowiązującego trybu, na podstawie wniosków zgłaszanych m.in. przez mieszkańców i Straż Miejską.*

Przeglądy i kontrole stanu technicznego oznakowania dróg

Istotną przyczyną złego stanu oznakowania dróg było zaniechanie lub nierzetelne prowadzenie okresowych kontroli stanu dróg (w tym ich oznakowania), o których mowa w ustawie o drogach i kontroli okresowych o których mowa w ustawie Prawo budowlane.

[48] Którymi są: skrzyżowania, przejazdy kolejowe, 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 tuneli, odcinki dróg o wzmożonym ruchu pieszym i rowerowym bez wydzielonych ciągów dla tego ruchu, odcinki dróg o zwiększonej wypadkowości.

W pięciu jednostkach[49] nie było żadnych dowodów przeprowadzenia kontroli wymaganych przepisami ustawy o drogach, tj. okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacji cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych. Z dokumentów natomiast ośmiu[50] innych jednostek wynikało m.in., że kontrole takie były wykonywane, lecz niezgodnie z częstotliwością ustaloną przez te jednostki lub sporadycznie (np. raz lub dwa razy w roku) i obejmowały tylko część zarządzanych dróg, przy czym z prezentowanych dokumentów nie zawsze nawet wynikało, które odcinki dróg były kontrolowane.
Jakkolwiek kierownicy większości jednostek twierdzili, że kontrole dróg i ich oznakowania, a także weryfikacja prawidłowości tego oznakowania były bieżąco wykonywane przez nich osobiście lub przez pracowników, brak rzetelnej dokumentacji w powyższym zakresie, w szczególności dzienników objazdów dróg (wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg[51]) oraz ujawnione przez NIK liczne nieprawidłowości w oznakowaniu dróg, podważają wiarygodność tych twierdzeń.

- *W PZD w Wodzisławiu Śląskim, zgodnie z obowiązującą od lipca 2012 r. procedurą, objazdy kontrolne dróg wykonywane miały być z częstotliwością raz w miesiącu i raz na dwa miesiące (odpowiednio na 33 i 17 drogach). W okresie dziewięciu miesięcy obowiązywania tej procedury (do marca 2013 r.) w dziennikach objazdu dróg przez sześć miesięcy nie wykazano żadnego objazdu, a w pozostałych trzech miesiącach odnotowano wykonanie objazdów jedynie 33% - 49% zarządzanych dróg. Kierownik Działu Utrzymania Dróg w wyjaśnieniach wskazywał brak czasu oraz szeroki zakres obowiązków przy niewystarczającym zasobie kadrowym.*
- *Oględziny 25 odcinków dróg powiatowych zarządzanych przez PZD w Częstochowie, wykazały 156 nieprawidłowości w oznakowaniu, w tym m.in. braki znaków pionowych i poziomych wymaganych organizacją ruchu, niewłaściwą lokalizację znaków, stosowanie znaków starych nieodpowiadających obowiązującym przepisom, niezachowanie odległości znaków ostrzegawczych od miejsc niebezpiecznych. Natomiast w prowadzonych dziennikach objazdów tych dróg (dokonywanie objazdów poświadczano zgodnie z procedurą raz w miesiącu), w 2013 r. nie odnotowano żadnych zaleceń dotyczących naprawy oznakowania. Kierownicy Obwodów Drogowo-Mostowych wyjaśniali to zwracaniem uwagi głównie na stan nawierzchni i poboczy dróg. Dyrektor PZD wyjaśniła natomiast, że nie wiedziała, że przeglądy dróg są wykonywane przez Kierowników Obwodów nierzetelnie.*

W 94% skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, dopuszczono do zaniechań i nieprawidłowości w poddawaniu obiektów budowlanych, jakimi są drogi i ich infrastruktura (w tym oznakowanie) okresowym kontrolom, wymaganym przepisami ustawy Prawo budowlane[52], tj. przeprowadzanym co najmniej raz w roku kontrolom polegającym na sprawdzeniu ich stanu technicznego (tzw. kontrole roczne) oraz co najmniej raz na 5 lat kontrolom polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności ich do użytkowania (tzw. kontrole pięcioletnie). Kierownicy dziewięciu (53%) jednostek[53] zaniechali bowiem w ogóle przeprowadzania takich kontroli w latach 2011–2012 (lub w latach wcześniejszych). Tłumaczyli to przeoczeniem tego obowiązku lub brakiem środków finansowych na zlecenie wykonywania takich kontroli osobom uprawnionym. Nie wykazali jednak, że podejmowali działania w celu uzyskania takich środków.
W kolejnych siedmiu[54] (41%) jednostkach występowały nieprawidłowości w postaci m.in.: niewykonania części wymaganych kontroli okresowych (w trzech jednostkach); nieobjęcia tymi

49 W urzędach gmin: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów.

50 W urzędach gmin: Orzesze, Zawiercie, Zbrosławice i Zebrzydowice oraz w zarządach dróg: ZGK w Ogrodzieńcu, PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie i PZD w Wodzisławiu Śl.

51 § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

52 art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy.

53 Wójtowie (Prezydenci, Burmistrzowie) gmin: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów, Zawiercie, Zebrzydowice oraz kierownicy MZGK w Czeladzi i ZGK w Ogrodzieńcu.

54 W gminach Orzesze, Zbrosławice i Żywiec oraz w PZD w Będzinie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu i ZDW w Katowicach.

kontrolami wszystkich dróg i obiektów mostowych; nieprzeprowadzenia ich w wymaganych terminach i zakresach. Natomiast w jednej jednostce[55] dopuszczono do wykonywania przedmiotowych kontroli przez osobę nieposiadającą stosownych uprawnień budowlanych.

- *Burmistrz Koniecpola w badanym okresie zaniechał przeprowadzania na zarządzanych drogach gminnych, rocznych i pięcioletnich kontroli wymaganych ustawą Prawo budowlane. Wyjaśniał, że kontrole te mogą być wykonane przez osoby z uprawnieniami, więc gmina musiałaby ponieść dodatkowe koszty. Natomiast inspektor wykonujący czynności zarządzania siecią dróg gminnych wyjaśnił, że nie przypomina sobie, aby kontrole takie były kiedykolwiek prowadzone. Natomiast Wójt Gminy Istebna nieprzeprowadzanie w latach 2011–2013 (I półrocze) wymaganych kontroli rocznych i pięcioletnich na zarządzanych drogach, wyjaśniała przeoczeniem. Stwierdziła również, że kontroli takich Urząd nigdy nie przeprowadzał.*
- *W PZD w Częstochowie wymagane ustawą Prawo budowlane kontrole dróg (41 rocznych i 41 pięcioletnich) wykonał pracownik nieposiadający stosownych uprawnień budowlanych, który nie wykazał w protokołach objazdów dróg . Dyrektor PZD wyjaśniła, że nie zwróciła uwagi na powyższe. Natomiast pracownik wyjaśniał, że w sporządzonych protokołach kontroli dróg nie ujął występujących nieprawidłowości w ich oznakowaniu (m.in. stosowanych na drogach znaków o ograniczonej czytelności i odblaskowości) wskutek przeoczenia.*

Stwierdzono równocześnie, że tam, gdzie kontrole były wykonywane, nie realizowano ich zaleceń. W jednej z siedmiu jednostek[56], w których część wymaganych ustawą Prawo budowlane kontroli okresowych została wykonana, przez ponad pół roku, do czerwca 2013 r., nie wykonano 16 (80%) losowo wybranych do szczegółowego badania zaleceń dotyczących poprawy stanu oznakowania dróg gminnych, sformułowanych w trakcie kontroli pięcioletniej. Dotyczyły one m.in. wykonania oznakowania obiektów wchodzących w skrajnie poziome dróg (drzew, budynku, słupów); prawidłowego usytuowania znaków przy drogach, w tym umieszczenia ich na wysokości zgodnej z przepisami; naprawienia lub wymiany zużytych znaków, zastosowania barier i słupków ochronnych w pasach dróg.

Z uwagi na brak wymaganych ustawą Prawo budowlane kontroli dróg, kierownicy dwóch jednostek zostali ukarani grzywnami przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego.

Kontrole zewnętrzne oznakowania sieci zarządzanych dróg

Na brak prawidłowego nadzoru jednostek zarządzających drogami nad stanem oznakowania podległych im dróg, a także na niewłaściwy stan tego oznakowania, w ocenie NIK negatywnie wpływał brak okresowej weryfikacji (kontroli) ze strony organów zarządzających ruchem (Starostów) prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach[57].

W badanym bowiem okresie – od stycznia 2011 r. do czerwca 2013 r. – żadnych zewnętrznych kontroli prawidłowości oznakowania dróg nie było w 12 (71%) jednostkach[58] zarządzających

[55] W PZD w Częstochowie.

[56] W gminie Zbrosławice.

[57] Zwanych dalej „kontrolami prawidłowości oznakowania".

[58] W latach 2011–2013 (I półrocze) kontroli prawidłowości oznakowania nie było na drogach gmin: Czechowice-Dziedzice (organ zarządzający ruchem Starosta Bielski); Istebna (organ zarządzający ruchem Starosta Cieszyński); Koniecpol (organ zarządzający ruchem Starosta Częstochowski); Mykanów (organ zarządzający ruchem Starosta Częstochowski); Ogrodzieniec (organ zarządzający ruchem Starosta Zawierciański); Zawiercie (organ zarządzający ruchem Starosta Zawierciański); Zbrosławice (organ zarządzający ruchem Starosta Tarnogórski); Zebrzydowice (organ zarządzający ruchem Starosta Cieszyński); Żywiec (organ zarządzający ruchem Starosta Żywiecki). Kontroli takich nie było również w zarządach dróg: PZD Częstochowa (organ zarządzający ruchem Starosta Częstochowski); PZD Będzin (organ zarządzający ruchem Starosta Będziński). W składanych informacjach organy zarządzające ruchem (lub podmioty działające w ich imieniu) jako powody braku tych kontroli wskazywały głównie dużą ilość podległych im dróg, trudności kadrowe, finansowe i organizacyjne (np. nie dysponowanie samochodem służbowym do kontrolowania organizacji ruchu na sieci dróg gminnych).

drogami. W pięciu dalszych[59] kontrole te były wykonywane, przy czym w czterech nie obejmowały one wszystkich dróg lub nie były realizowane z wymaganą częstotliwością (raz na 6 miesięcy). Równocześnie zalecenia organów zarządzających ruchem sformułowane po takich kontrolach, w czterech jednostkach[60] (80% w których takie kontrole miały miejsce) nie były terminowo wykonane, a opóźnienia w ich realizacji wynosiły od 1 do 24 miesięcy. W ocenie NIK, zarządzający drogami nie realizując wydawanych im zaleceń, dopuszczali do utrzymywania na podległych im drogach publicznych nieprawidłowego oznakowania, stwarzającego niejednokrotnie poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

- *W MZGK w Czeladzi siedem (41%) z zbadanych zaleceń dotyczących oznakowania dróg zrealizowano ze zwłoką od 1 do 21 miesięcy w stosunku do wyznaczonego terminu ich usunięcia. Wyjaśniano, że zalecenia dotyczące znaków typu „Stop" czy „Ustąp pierwszeństwa" były realizowane natychmiast, natomiast inne, które w ocenie pracowników MZGK w małym stopniu wpływają na bezpieczeństwo ruchu drogowego, wykonywane są w miarę posiadanych środków finansowych i możliwości wykonawczych. NIK nie podzielił tych wyjaśnień, mając na uwadze, że np. zalecenie z października 2012 r. dotyczące natychmiastowego uzupełnienia brakującego znaku B-2 (zakaz wjazdu) na ulicę jednokierunkową wykonane zostało z ponad 3 miesięcznym opóźnieniem.*
- *W ZDW w Katowicach nie egzekwowano od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich, usuwania nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli okresowych oznakowania dróg, przeprowadzonych przez Marszałka Województwa. Działo się tak z uwagi na niekorzystanie przez ZDW z posiadanych narzędzi do ich skutecznego egzekwowania (zgodnie z zapisami zawartych porozumień i umów, ZDW był uprawniony do wstrzymania płatności na rzecz tych podmiotów). Kontrola wykazała, że do marca 2013 r. nie usunięto: 178 nieprawidłowości z kwietnia 2011 r. (18% wówczas stwierdzonych), 190 nieprawidłowości z października 2011 r. (25%), 424 nieprawidłowości z kwietnia 2012 r. (42%) i 494 nieprawidłowości stwierdzonych w październiku 2012 r. (77%).*

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym[61], czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należy do zadań Policji. Pomimo powyższego tylko w siedmiu skontrolowanych jednostkach zarządzających drogami[62] w badanym okresie miała miejsce współpraca z Policją, której celem była weryfikacja i kontrola obowiązującej organizacji ruchu oraz prawidłowości stosowanego oznakowania dróg[63]. Współpraca ta wynikała głównie z udziału funkcjonariuszy Policji w okresowych kontrolach oznakowania dróg dokonywanych przez organy zarządzające ruchem oraz z przeprowadzonych, zaplanowanych przez Policję działań kontrolnych m.in. w 2013 r. pod kryptonimem „Droga". Co istotne, nie stwierdzono natomiast przypadku inicjowania takiej współpracy ze strony skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, pomimo że jej wyniki mogły pozwolić na bieżące eliminowanie nieprawidłowości w oznakowaniu dróg, wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

- *Przeprowadzone w kwietniu 2013 r. przez Komendę Powiatową Policji w Wodzisławiu, przy udziale pracowników Starostwa w Wodzisławiu Śl. i PZD w Wodzisławiu Śl. działaniach kontrolnych „Droga", sformułowano 180 usterek i nieprawidłowości dotyczących oznakowania dróg powiatowych. Dotyczyły one m.in. ok. 90 przypadków stosowania znaków (lub tabliczek) niespełniających wymogów obowiązujących przepisów; ok. 50 przypadków dotyczących usunięcia, umieszczenia lub zmiany znaku, tabliczki pod znakiem bądź urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Pozostałe dotyczyły m.in. braku widoczności znaku (zasłonięcia go przez zieleń, słupy energetyczne lub inne znaki), niewłaściwego posadowienia znaku (odwróconych, krzywych, bez zachowania skrajni pionowej itp.) lub złego stanu znaku (pomalowanych, uszkodzonych). Do 31 maja 2013 r. PZD w Wodzisławiu usunął około 72% usterek, za które odpowiadał.*

59 W UM Orzesze, ZDW Katowice, PZDP Cieszyn, PZD Wodzisław Śląski i MZGK Czeladź.

60 W UM Orzesze, ZDW w Katowicach, PZDP w Cieszynie i w MZGK w Czeladzi.

61 Art. 129 ust 1 ustawy.

62 W gminie Orzesze, ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZDP w Cieszynie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu Śl. i MZGK w Czeladzi.

63 Powyższy zakres nie obejmuje udziału funkcjonariuszy Policji w odbiorach wdrażanych nowych organizacji ruchu.

W 10 skontrolowanych jednostkach stwierdzono wpływ od jednego do ponad 120 wniosków Policji, z których większość została zrealizowana. Brak realizacji 15 wniosków (od 3% do 100% zgłoszonych) stwierdzono w pięciu jednostkach[64], co tłumaczono m.in. brakiem środków finansowych, przeoczeniem i dużym zakresem obowiązków pracowników, a także niezasadnością zgłoszonych propozycji.

- *W Gminie Zebrzydowice zaniechano realizacji jednego z sześciu wniosku, zgłoszonego w marcu 2013 r. przez Komendanta Powiatowego Policji w Cieszynie, w sprawie szybkiego usunięcia błędnego oznakowania wiaduktu kolejowego w Zebrzydowicach, przed którym był ustawiony znak B -16 („Zakaz wjazdu pojazdów o wysokości powyżej 3,30 m"), podczas gdy rzeczywista wysokość wiaduktu była niższa. Wskutek błędnego oznakowania wiaduktu, w lutym 2013 r. doszło do uszkodzenia samochodu. Wójt w kwietniu 2013 r. poinformował wprawdzie Komendanta Powiatowego Policji, że błędne oznakowanie wiaduktu zostało zdemontowane oraz że nowe zostanie zamontowane, przy czym do lipca 2013 r. powyższego nie wykonano, a nawet nie przedstawiono do zatwierdzenia projektu zmiany organizacji ruchu na ww. odcinku drogi.*
- *W Gminie Zbrosławice do maja 2013 r. nie zrealizowano dziewięciu (100%) wniosków zgłoszonych w listopadzie 2011 r. i w październiku 2012 r. przez Powiatowego Komendanta Policji w Tarnowskich Górach, dotyczących wymiany starego oznakowania na nowe (praktycznie na wszystkich drogach gminnych); niewłaściwego stanu nawierzchni na dwóch ulicach; nieprawidłowego oznakowania łuku drogi; braków znaków D-1 („Droga z pierwszeństwem") i znaku P-12 („Linia bezwzględnego zatrzymania – stop") na skrzyżowaniach; wprowadzenia ruchu jednokierunkowego na jednej z ulic; niezgodności oznakowania pionowego o zakazie wjazdu pojazdów (sprzecznie znaki B-18, ograniczające możliwość wjazdu pojazdów odpowiednio o masie całkowitej 2,5 t i 3,5 t). Wójt wyjaśnił, że wymiana starych znaków na nowe dokonywana jest sukcesywnie w miarę możliwości, a projekty organizacji ruchu są opracowywane we własnym zakresie, przy czym do opracowania jest kilkanaście takich projektów uwzględniających m.in. uregulowanie istniejących nieprawidłowych organizacji ruchu i uzupełnienie braków w oznakowaniu.*

Ponadto w przypadku trzech zarządzających drogami[65] stwierdzono, że nie podjęli oni skutecznych działań w celu realizacji wniosków lokalnych społeczności (a w części także Policji), mających wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa na podległych im drogach, w tym w dwóch przypadkach dotyczących bezpieczeństwa dzieci. Tłumaczono to m.in. ograniczonymi możliwościami finansowymi i wykonawczymi.

- *W Gminie Zbrosławice nie podjęto działań w celu realizacji zgłoszonego w czerwcu 2011 r. i ponowionego w grudniu 2011 r. wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy o poprawę bezpieczeństwa dzieci w pobliżu budynków szkolnych i przedszkolnych poprzez ustawienie tablic ostrzegawczych. Wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin wykazały, że przy żadnej z pięciu szkół lub placówek oświatowych nie było wyznaczonego przejścia dla pieszych oraz że tylko w przypadku jednej szkoły podstawowej, po obu stronach ulicy, były umieszczone znaki A-17 („Uwaga dzieci"). Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych[66], znaki A-17 stosuje się po dokonaniu m.in. indywidualnej oceny takiego miejsca, a o konieczności jego stosowania decyduje częstość pojawiania się dzieci na drodze. W Gminie nie przeprowadzono jednak takiej oceny, a Wójt wyjaśnił, że jego zdaniem na drogach gminnych (w tym również w pobliżu szkół i placówek oświatowych) wyznaczanie przejść dla pieszych nie jest konieczne, a ustawienie znaków A-17 przy placówkach szkolnych wymaga zagwarantowania odpowiednich środków finansowych.*

64 W gminach: Istebna, Kłobuck, Zbrosławice i Zebrzydowice oraz w PZD w Będzinie.

65 Gminy: Istebna, Zbrosławice i Zebrzydowice.

66 Pkt. 2, ppkt 2.2.19.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych.

3.3 Tworzenie warunków do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego stanu oznakowania dróg

W ocenie NIK, w skontrolowanych 25 jednostkach nie zapewniono prawidłowych warunków do realizacji na podległych drogach zadań dotyczących inżynierii ruchu i oznakowania dróg.

Wewnętrzne uregulowania spraw objętych kontrolą

Obowiązujące w 21[67] skontrolowanych jednostkach regulacje wewnętrzne – regulaminy organizacyjne urzędów oraz statuty i regulaminy wewnętrzne zarządów dróg – nakładały na komórki organizacyjne obowiązki zarządzania drogami lub zarządzania ruchem na drogach. Jednak w 12 tych jednostkach[68] regulacje te, sformułowane ogólnie, nie obejmowały części ustawowych zadań oraz nie przypisywały obowiązku ich wykonywania żadnej komórce organizacyjnej, a tłumaczono to m.in. brakiem obowiązku ujmowania w regulaminach organizacyjnych jednostek szczegółowego zakresu zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych. NIK zauważa jednak, że równocześnie pracownikom dziewięciu z tych jednostek[69] nie przypisano części obowiązków wynikających z realizacji zadań zarządzania drogami, bądź też sformułowano je bardzo ogólnie, co zdaniem NIK przyczyniło się do wystąpienia nieprawidłowości w realizacji tych zadań.

- *Zapisy regulaminu organizacyjnego UG Istebna, sformułowane ogólnie, nie nakładały na żadną komórkę obowiązków wykonywania zadań zarządcy drogi ustalonych w art. 20 ustawy o drogach dotyczących m.in.: utrzymania oznakowania dróg, prowadzenia ewidencji dróg, wykonywania kontroli stanu sieci dróg i ich infrastruktury, wprowadzania nowych rozwiązań w organizacji ruchu. Wójt wyjaśniała to brakiem obowiązku powtarzania w regulaminie organizacyjnym zadań i kompetencji gminy określonych w ustawie o drogach. Również w zakresach czynności pracowników nie ujęto obowiązków związanych z realizacją ww. zadań. Ustalenia kontroli NIK wykazały w tej gminie istotne nieprawidłowości w realizacji przedmiotowych zadań.*
- *Burmistrz Miasta Ogrodzieniec nie uregulował prawidłowo spraw realizacji przynależnych mu obowiązków zarządcy dróg publicznych, określonych w ustawie o drogach. Powierzył bowiem ZGK w Ogrodzieńcu wykonywanie zadań dotyczących m.in.: utrzymywania istniejącego i wprowadzania nowego oznakowania dróg gminnych, prowadzenia ewidencji dróg; kontrolowania stanu dróg i ich oznakowania, mimo że, postanowienia statutu tej jednostki, nie nakładały na nią takich obowiązków. Według zapisów tego statutu zakres działania ZGK obejmował tylko bieżące utrzymanie dróg gminnych, ulic, chodników i placów. W konsekwencji tego, zarówno obowiązujący w badanym okresie regulamin organizacyjny Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec, jak i regulamin organizacyjny ZGK w Ogrodzieńcu nie nakładał na żadną komórkę organizacyjną tych jednostek obowiązku realizacji zadań zarządzania siecią dróg gminnych.*
- *Burmistrz Kłobucka powierzając realizację zadań zarządzania drogami równocześnie komórkom Urzędu Miasta i ZDGiK w Kłobucku, nie sprecyzował podziału ich obowiązków, a także nie zapewnił opracowania i wdrożenia procedur określających tryb ich wykonywania i zasady współpracy komórek. Było to m.in. przyczyną stwierdzanych nieprawidłowości w prowadzeniu i aktualizacji ewidencji dróg gminnych, inżynierii ruchu oraz kontroli stanu dróg. Burmistrz wyjaśniał, że procedury są w trakcie przygotowania, a nie zostały wdrożone w związku z obszernym zakresem obowiązków kierownika odpowiedzialnej komórki w Urzędzie Miasta. NIK nie podzielił tych wyjaśnień, gdyż stan taki funkcjonuje od ponad 7 lat.*

[67] W regulaminach czterech jednostek (Urzędu Miasta Czeladź i Urzędu Miasta i Gminy Ogrodzieniec oraz Starostw w Będzinie i w Częstochowie), z uwagi na przekazanie wszystkich zadań zarządzania drogami, a w dwóch ostatnich również zarządzania ruchem na drogach innym podmiotom, nie ujęto żadnych regulacji nakładających na komórki organizacyjne obowiązków zarządzania drogami lub zarządzania ruchem na drogach.

[68] W urzędach gmin: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów, Orzesze, Zawiercie, Zebrzydowice i Żywiec oraz w zarządach dróg: PZD Będzin, MZGK Czeladź, a także w ZGK Ogrodzieniec.

[69] W urzędach gmin: Istebna, Koniecpol, Mykanów, Orzesze, Zawiercie, Zbrosławice i Zebrzydowice oraz w zarządach dróg: MZGK w Czeladzi i w ZGK w Ogrodzieniec.

Opracowane i wdrożone procedury realizacji zadań objętych kontrolą

Jedynie w czterech[70] (22%) jednostkach wykonujących w badanym okresie zadania zarządzania drogami[71] oraz w jednej (20%) jednostce wykonującej zadania zarządzania ruchem na drogach[72], realizacja części zadań została uszczegółowiona we wdrożonych procedurach wewnętrznych, określających m.in. sposób i tryb ich wykonywania przez pracowników. Brak takich procedur w pozostałych jednostkach, ich kierownicy tłumaczyli m.in. wystarczającym – ich zdaniem - uregulowaniem spraw w powszechnie obowiązujących przepisach.

W ocenie NIK, z uwagi np. na brak w obowiązujących przepisach określenia sposobu realizacji niektórych zadań przez zarządcę drogi lub przez organ zarządzający ruchem, uszczegółowienie i doprecyzowanie zasad postępowania w tym zakresie, stanowiąc sferę zarządzania jednostką, jest konieczne. W szczególności w sytuacji, gdy brak procedur i występowanie dowolności w postępowaniu pracowników pozostałych 16 (76%) jednostek, jak wykazały wyniki kontroli NIK, miał bezpośredni związek z – opisanymi w niniejszej informacji – nieprawidłowościami dotyczącymi kontroli stanu dróg i ich oznakowania, wprowadzania zmian w organizacji ruchu, prowadzenia dokumentacji dróg.

NIK jako dobrą praktykę wskazuje wdrożenie w badanym okresie w trzech jednostkach[73] procedur dotyczących m.in. wykonywania i dokumentowania kontroli stanu dróg (i ich oznakowania), o której mowa w art. 20 ust. 10 ustawy o drogach, w których określone zostały zakres, sposób i częstotliwość tych kontroli, a także częstotliwość przeprowadzania objazdów dróg przez ich zarządcę.

Przygotowanie pracowników do realizacji zadań objętych kontrolą

Realizację zadań zarządzania drogami lub zarządzania ruchem na drogach objętych kontrolą NIK, w 14[74] (67%) jednostkach powierzono pracownikom posiadającym stosowne wykształcenie kierunkowe (np. o specjalizacji drogowej) lub też wieloletnie doświadczenie zawodowe. Zatrudnienie natomiast pracowników bez odpowiedniego wykształcenia w pozostałych jednostkach, wyjaśniano głównie brakiem możliwości zaoferowania specjalistom korzystnych warunków płacowych.

W 14 (67%) jednostkach pracownikom, wykonującym obowiązki zarządzania drogami lub zarządzania ruchem na drogach, zapewniano możliwości podnoszenia kwalifikacji w ramach specjalistycznych szkoleń, nawet nieraz kilkukrotnie. W siedmiu natomiast jednostkach[75] takich możliwości nie zapewniono, wskazując jako przyczynę m.in. brak środków finansowych lub też niewielką ofertę szkoleń, które uznano za nieprzydatne.

70 W UM Żywiec i ZDW w Katowicach, PZD w Częstochowie i PZD w Wodzisławiu Śląskim.

71 Na koniec 2012 r. w zarządzaniu drogami uczestniczyło 18 jednostek. Drogami samodzielnie zarządzały gminy: Czechowice-Dziedzice, Istebna, Koniecpol, Mykanów, Orzesze, Zawiercie, Zbrosławice, Zebrzydowice i Żywiec. W gminie Kłobuck zadania zarządzania drogami wykonywały zarówno komórki urzędu miasta jak i ZDiGK w Kłobucku. Natomiast w gminach Czeladź i Ogrodzieniec oraz w powiatach: będzińskim, cieszyńskim, częstochowskim i wodzisławskim oraz w województwie śląskim całość kontrolowanych przez NIK zadań wykonywały jednostki organizacyjne (głównie zarządy dróg).

72 W Śląskim Urzędzie Marszałkowskim.

73 ZDW w Katowicach, PZD w Częstochowie i PZD w Wodzisławiu.

74 W urzędach gmin: Czechowice-Dziedzice, Orzesze, Zbrosławice, Zebrzydowice i Żywiec oraz w Urzędzie Marszałkowskim i Starostwach Powiatowych w Cieszynie i Wodzisławiu Śl., a także w zarządach dróg: ZDW w Katowicach, PZD w Będzinie, PZDP w Cieszynie, PZD w Częstochowie, PZD w Wodzisławiu Śl. i MZGK w Czeladzi.

75 W urzędach gmin: Istebna, Koniecpol i Mykanów, w starostwie Cieszyńskim oraz w zarządach dróg: MZGK w Czeladzi, ZDiGK w Kłobucku, ZGK w Ogrodzieńcu.

W ocenie NIK, brak posiadania przez pracowników stosownej do powierzonych im obowiązków wiedzy, wpływał na nieprawidłowe wykonywanie części zadań zarządzania drogami lub zarządzania ruchem na drogach.

- *W UMiG Koniecpol obowiązki zarządzania drogami gminnymi, w tym prowadzenie ich dokumentacji, powierzono jednemu pracownikowi z wykształceniem średnim (technik ogrodnik). W badanym okresie nie uczestniczył on w żadnym specjalistycznym szkoleniu. Zamiast wymaganej przepisami ewidencji dróg prowadził metryki ulic i dróg, nie zawierające większości wymaganych przepisami danych. Wyjaśnił, że był przekonany, iż metryki te zawierają niezbędne dane, jakie powinny być w ewidencji dróg.*
- *W ZDiGK w Kłobucku pracownikowi, posiadającemu wykształcenie wyższe ekonomiczne i czteroletni ogólny staż pracy powierzono m.in. prowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych oraz ich oznakowania, a także obowiązki prawidłowego stosowania i utrzymywania oznakowania dróg. Pracownik ten nie uczestniczył w specjalistycznych szkoleniach. Natomiast w Urzędzie Miasta Kłobuck od września 2012 r. obowiązek prowadzenia ewidencji dróg gminnych nałożono na pracownika, który nie został przeszkolony w obsłudze programu EwiMax 3, służącego do jej prowadzenia. W ww. jednostkach stwierdzono m.in. brak wykonywania kontroli stanu dróg gminnych i ich oznakowania oraz niewłaściwe prowadzenie ewidencji dróg, a także liczne nieprawidłowości w oznakowaniu dróg.*

Zdjęcie nr 25
Kłobuck, ul. Nadrzeczna w miejscowości Biała – pozostałość słupka po wymaganym organizacją ruchu znaku B-33 („Ograniczenie prędkości do 30 km/h")

Zdjęcie nr 26
Kłobuck, ul. Mostowa w miejscowości Kamyk – przemalowany znak B-18 („Zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 ton"), w sytuacji gdy dopuszczalna organizacją ruch masa pojazdów na tej drodze wynosi 3,5 tony

Źródło: materiały z akt kontroli NIK

Prowadzenie dokumentacji zarządzanych dróg

W żadnej z 17 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, nie zapewniono w badanym okresie prawidłowego prowadzenia ewidencji dróg, wymaganej art. 20 pkt 9 ustawy o drogach i § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, obejmującej m.in. książki dróg i dzienniki objazdu dróg. W konsekwencji kierownicy jednostek zarządzających drogami nie posiadali informacji umożliwiających prawidłową organizację ruchu na podległych im drogach i skuteczny nadzór nad stanem ich oznakowania, a także rzetelne określanie potrzeb finansowych na utrzymanie i wymianę oznakowania.

W czterech (23%) jednostkach[76] dla żadnej lub dla większości (ponad 70%) z zarządzanych dróg do czerwca 2013 r. nie zaprowadzono książek dróg, a w trzech jednostkach[77] (18%) książki te założono dopiero w latach 2011–2012, tj. z opóźnieniem od 3 do 5 lat w stosunku do terminu wymaganego przepisami rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg[78]. W pozostałych natomiast dziesięciu jednostkach, ewidencje dróg były niekompletne lub zawierały nierzetelne dane. Brak było bowiem, stanowiących element składowy ewidencji, dzienników objazdu dróg[79] (w których dokumentowane winny być m.in. kontrole stanu dróg i zalecenia dotyczące usuwania stwierdzonych nieprawidłowości) lub książek części zarządzanych dróg. Względnie też, ww. istotne dla prawidłowego zarządzania drogami dokumenty, nie zawierały podstawowych wymaganych informacji, np. w książkach dróg nie było danych umożliwiających identyfikację miejsc niebezpiecznych jakimi są m.in. łuki poziome i obiekty znajdujące się w skrajni dróg.
W 12 jednostkach[80] stwierdzono ponadto, że książki dróg, wbrew wymogom § 16 rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg, nie były bieżąco aktualizowane. W książkach tych nie ujmowano bowiem m.in. nowych parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg i wyposażenia, spowodowanych zmianą organizacji ruchu, przeprowadzonymi remontami lub przebudową.

- *W UMiG Koniecpol zamiast ewidencji dróg gminnych prowadzono 74 metryki ulic i dróg, założone w latach 1964–2004 z których większość (78%) nie była aktualizowana przez okres od 15 do 43 lat i zawierała nierzetelne dane m.in. na temat oznakowania dróg[81]. Burmistrz wyjaśniając przyczyny powyższego wskazał ograniczone środki finansowe Gminy.*
- *Prowadzone w MZGK w Czeladzi książki jedynie dla 31 dróg (28% zarządzanych dróg) w latach 2011–2013 (I półrocze) nie były bieżąco aktualizowane. Nie ujęto w nich m.in. zapisów o 20 zrealizowanych w badanym okresie remontach i przebudowach tych dróg oraz o ośmiu dokonanych zmianach organizacji ruchu.*
- *Prowadzona w UG Istebna ewidencja dróg była niekompletna. Nie prowadzono bowiem dziennika objazdu dróg, a w książkach dróg brak było istotnych informacji m.in. zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinka drogi, miejsc występowania i parametrów łuków poziomych, zagospodarowania odcinka drogi, aktualnego wyposażenia technicznego odcinka drogi (w tym oznakowania). Ponadto od 2005 r. zaniechano aktualizacji danych ewidencji, pomimo wykonania przebudowy i remontów dróg gminnych oraz wprowadzania nowego oznakowania.*

Jedynie dwóch (12%) zarządców dróg[82] wykazało posiadanie stałej organizacji ruchu dla wszystkich podległych im dróg, zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem, określającej m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. W pozostałych jednostkach zatwierdzoną stałą organizację ruchu posiadano dla części (1%–38%) zarządzanych dróg (lub ich odcinków), przy czym w sześciu[83] jednostkach udział ten był niższy niż 9%. Brak projektów zatwierdzonych organizacji ruchu dla większości zarządzanych dróg tłumaczono m.in. brakiem

76 W gminach Koniecpol i Zawiercie oraz w PZD w Częstochowie i MZGK w Czeladzi.

77 W gminach Kłobuck, Zbrosławice i Żywiec.

78 Zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia, zarządcy dróg obowiązani byli dokonać aktualizacji ewidencji założonej i prowadzonej dla dróg publicznych na podstawie wcześniejszych przepisów do 10 maja 2008 r. Natomiast zgodnie z § 21 ust. 1 ww. rozporządzenia zarządcy dróg nie posiadający wcześniej ewidencji, winni byli ją założyć do 10 maja 2007 r.

79 W dziewięciu jednostkach (53%) do czasu rozpoczęcia przez NIK kontroli, nie założono tych dzienników, w jednej zaprowadzono go dopiero w 2013 r., a w czterech prowadzono dziennik nierzetelnie, wskutek np. nie wykazywania w nich prawidłowych i zgodnych ze stanem faktycznym informacji.

80 Urzędy Gmin: Istebna, Czechowice-Dziedzice, Kłobuck, Mykanów, Orzesze, Zbrosławice, Zebrzydowice, Żywiec oraz PZD w Częstochowie, PZD w Będzinie, PZDP w Cieszynie, MZGK w Czeladzi.

81 Przykładowo: w metryce ulicy Chrząstowskiej wykazywano 8 znaków pionowych podczas gdy było ich ustawionych 12; w metryce ulicy Partyzantów wykazywano 3 znaki, a faktycznie było ich 8; w metryce ul. Rynek nie był wykazany żaden znak pionowy, a na tej ulicy były ustawione 23 znaki.

82 Burmistrzowie Miast Orzesze i Żywiec.

83 W gminach: Istebna, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów i Zbrosławice oraz w PZDP w Cieszynie.

w przepisach obowiązku ich sporządzania dla dróg, których nie poddawano przebudowie lub na których nie wprowadzano zmian organizacji ruchu.
Zdaniem NIK, pomimo braku obowiązku prawnego ustalenia organizacji ruchu dla wszystkich dróg, podejmowanie działań w celu jej określenia wpływa na poprawę poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na podległych jednostkom drogach. Jej opracowanie wymaga bowiem m.in. przeprowadzenia szczegółowych analiz istniejącej organizacji ruchu, w tym poprawności stosowanego oznakowania oraz ocen jej wpływu na ryzyko wystąpienia wypadków drogowych.

Dla dróg nie mających zatwierdzonej organizacji ruchu, kontrolowane jednostki lokalizację oznakowania ustalały na podstawie książek dróg (które – jak wykazały ustalenia kontroli NIK – w znacznym stopniu były nierzetelne prowadzone) lub innych dokumentów nie mających żadnego umocowania prawnego, a także na podstawie utrwalonych, nieudokumentowanych rozwiązań, najczęściej nie poddawanych od szeregu lat weryfikacji. W ocenie NIK określanie przez większość zarządców i zarządów dróg organizacji ruchu w oparciu o dane inne niż wynikające z zweryfikowanych m.in. przez Policję i organy zarządzające ruchem projektów zatwierdzonej organizacji ruchu, świadczyło o niewykorzystywaniu możliwości poprawy stanu oznakowania i bezpieczeństwa na podległej im sieci dróg.

- *Wójt Mykanowa oświadczył, że dla żadnej z 137 dróg gminnych nie posiada projektu zatwierdzonej organizacji ruchu oraz że nowe znaki są ustawiane na drogach tylko w sytuacji zniszczenia lub kradzieży istniejących. Kontrola NIK ustaliła, że Wójt posiadał od 2012 r. projekt zatwierdzonej organizacji ruchu dla jednej drogi gminnej, a ponadto że w marcu 2013 r. dokonał zmiany organizacji ruchu na jednej drodze gminnej bez sporządzania projektu organizacji ruchu, czym naruszył § 4 ust. 1 w zw. § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b) rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Natomiast oględziny wybranych losowo odcinków dróg gminnych wykazały na czterech (29%) brak trzech znaków pionowych ujętych w ewidencji dróg oraz stosowanie dziewięciu znaków w niej nie ujętych. Prowadzący ewidencję dróg pracownik nie potrafił wyjaśnić przyczyn tych rozbieżności. Stwierdził, że nie wie, czy ewidencja dróg gminnych (założona w listopadzie 2009 r.) zawierała wszystkie znaki drogowe istniejące na drogach gminnych w czasie jej opracowywania.*

Kontrola zarządcza działań związanych z oznakowaniem zarządzanych dróg

Z uwagi na skalę i istotność stwierdzonych nieprawidłowości NIK ocenia, że w skontrolowanych jednostkach nie zapewniono, by kontrola zarządcza funkcjonowała w sposób skuteczny i efektywny, tj. wymagany art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[84]. Miało to związek z podejmowaniem w tym przedmiocie przez kierowników jednostek działań głównie o charakterze formalnym, obejmujących składanie przez kierowników komórek organizacyjnych (i kierowników zarządów dróg) oświadczeń o prawidłowym stanie kontroli zarządczej oraz ankiet o występujących ryzykach w działalności, w których tylko pojedynczych przypadkach wskazywano na sprawy dotyczące oznakowania dróg (np. na ryzyko kradzieży znaku).
Liczne nieprawidłowości stwierdzone w skontrolowanych jednostkach w zakresie zarządzania drogami publicznymi lub zarządzania ruchem na drogach, a także brak odpowiednich kompetencji zawodowych pracowników wykonujących zadania, nieuczestniczenie pracowników w specjalistycznych szkoleniach, brak jasnej struktury i podziału zadań w regulaminach urzędów i w zakresach obowiązków pracowników, brak określenia celów i zadań do realizacji oraz nieprzeprowadzanie ocen ich wykonania (w przypadku ich wyznaczenia), brak określenia szczegółowych mechanizmów wykonywania i kontroli operacji związanych z zarządzaniem drogami, sporadyczne dokonywanie identyfikacji ryzyka w zakresie objętym kontrolą oraz brak

[84] Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansach publicznych".

skutecznego monitorowania systemu kontroli zarządczej, w tym niedostateczny nadzór nad wykonywaniem powierzonych komórkom i pracownikom zadań – wskazują, że w jednostkach tych nie przestrzegano ustalonych standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[85]. Tylko w czterech (16%) jednostkach[86] w okresie objętym kontrolą przeprowadzano kontrole wewnętrzne lub audyty w zakresie niektórych spraw związanych z zarządzaniem drogami (w dwóch przypadkach dotyczyło to zagadnień marginalnych). Brak takich działań w pozostałych jednostkach wyjaśniano najczęściej zdefiniowanym niskim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości, co jednak pozostaje w rażącej sprzeczności z ustaleniami niniejszej kontroli NIK.

- *Trzy[87] spośród czterech j.s.t.[88], które całość zadań zarządzania drogami (a w dwóch przypadkach również obowiązki zarządzania ruchem na drogach), powierzyły powołanym zarządom dróg, w badanym okresie nie sprawowało wcale lub skutecznie nadzoru nad ich działalnością. W ocenie NIK miało to wpływ na występowanie w działalności tych jednostek[89] licznych nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, w tym dotyczących oznakowania dróg. Starosta Częstochowski wyjaśnił, że zapewnienie prawidłowego nadzoru nad PZD byłoby możliwe jedynie w przypadku zatrudnienia w Starostwie odpowiednio wyspecjalizowanych pracowników, co nie było możliwe zarówno ze względów finansowych, jaki i możliwości pozyskania osób ze specjalistycznym wykształceniem i doświadczeniem. Stwierdził również, że w ramach swoich możliwości sprawował nadzór nad PZD poprzez udział Dyrektora PZD w pracach Zarządu Powiatu wówczas, gdy była omawiana realizacja zadań PZD i składane były wyjaśnienia. Wyjaśniał również, że dotychczas przeprowadzone kontrole przez inne organy nie wykazały znaczących uchybień w tym zakresie, a wydane przez nie zalecenia były realizowane.*

Wydatki na utrzymanie zarządzanych dróg i ich oznakowania

Jednostki zarządzające drogami nie zapewniały w badanym okresie stosownych do potrzeb środków finansowych na utrzymanie oznakowania podległych im dróg.

Nieuwzględnianie w planach wydatków rzeczywistych potrzeb miało głównie związek z brakiem w skontrolowanych jednostkach rzetelnych informacji na temat stanu oznakowania podległych dróg, w tym zwłaszcza dotyczących oznakowania niespełniającego wymagań przepisów, jak i informacji o koniecznych naprawach oznakowania. Bezpośredni związek z tym miał brak w jednostkach prawidłowej dokumentacji dróg (ewidencji dróg, w tym zwłaszcza książek dróg) jak i brak przeprowadzania okresowych, rzetelnych weryfikacji stanu oznakowania podległych dróg.

W poniesionych w latach 2011–2012 przez 17 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami wydatkach na drogi wynoszących łącznie 391 047 tys. zł, wydatki poniesione na zakup i utrzymanie oznakowania w kwocie 4 085 tys. zł stanowiły średnio 1%. W poszczególnych jednostkach udział ten wynosił od 0,05% do 6,83%, przy czym w siedmiu[90] kształtował się poniżej 0,53%.

W 16 z tych jednostek stwierdzono tymczasem stosowanie na drogach znaków pionowych i urządzeń bezpieczeństwa niespełniających wymagań obowiązujących przepisów oraz lokalizowanie znaków pionowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu niezgodnie z warunkami technicznymi określonymi w przepisach, a w 15 z nich również nieprawidłowości w stosowaniu oznakowania poziomego podległych dróg. NIK zwraca uwagę, że powyższe miało miejsce w sytuacji niepełnego wykorzystania środków zaplanowanych na drogi, w tym także na remonty i bieżące utrzymanie dróg (w ramach których głównie realizowano działania związane z zakupami, naprawami i bieżącym utrzymaniem

85 Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. MF nr 15 poz. 84).

86 W ZDW w Katowicach oraz w gminach Kłobuck, Ogrodzieniec i Orzesze.

87 Burmistrz Czeladzi, Zarząd Powiatu Częstochowskiego i Zarząd Powiatu Będzińskiego.

88 Burmistrz Czeladzi, Wójt Ogrodzieńca, Zarząd Powiatu Częstochowskiego, Zarząd Powiatu Będzińskiego.

89 W PZD Częstochowa, PZD w Będzinie i MZGK Czeladź, których działalność NIK oceniała negatywnie.

90 W gminach Czechowice-Dziedzice, Istebna, Koniecpol, Mykanów Zawiercie oraz w MZGK w Czeladzi i ZDW w Katowicach.

oznakowania). Wykorzystanie środków na poziomie niższym od 98%, wynoszącym nawet 74% planu wydatków na zarządzanie drogami, stwierdzono w 14 jednostkach[91].

- *W Gminie Zebrzydowice, w której wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych, spełniało tylko 10% z 390 stosowanych na drogach gminnych znaków pionowych, w latach 2011–2012 na zakup i utrzymanie oznakowania wykorzystano 42,2 tys. zł, tj. 44% z zaplanowanej na ten cel kwoty (wspomniana kwota stanowiła 1,14% ogółu wydatków zrealizowanych w tych latach na zarządzanie drogami). Wójt wyjaśniał, że potrzeby w zakresie oznakowania w okresie objętym kontrolą były zaspakajane, a ustalone i niewykonane zapotrzebowanie uwzględniało (fakultatywnie) koszty zakupu progów zwalniających, których nie zrealizowano.*
- *W Gminie Mykanów, w której wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych, spełniało jedynie 85% z stosowanych znaków pionowych oraz w której, na podległych drogach gminnych, nie stosowano w ogóle oznakowania poziomego, na zakupy i utrzymanie oznakowania w latach 2011–2012 wydatkowano 1,9 tys. zł (tj. 0,05% ogółu wydatków poniesionych na zarządzanie drogami), w sytuacji gdy z zaplanowanych w kwocie 3 860 tys. zł środków na zarządzanie drogami, 270 tys. zł nie wykorzystano.*
- *W Gminie Zawiercie w latach 2011–2012, z zaplanowanej na zarządzanie drogami kwoty 19 312,1 tys. zł wykorzystano 74% w tym na zakup, remonty i utrzymanie oznakowania 25,6 tys. zł (0,18%). Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że pozostałe w nadwyżce środki finansowe (po przeprowadzeniu przetargu na wybór wykonawcy usług utrzymania dróg w tym oznakowania) zabezpieczono na ewentualną konieczność przeprowadzenia kolejnego przetargu w tym zakresie, gdyż ilości robót wskazane w dokumentacji przetargowej były ilościami szacunkowymi, a Wydział nie miał pewności ile w danym roku będzie potrzebnych środków np. na usuwanie ubytków w jezdniach, uzupełnianie skradzionych i zniszczonych znaków. Z uwagi na nieprowadzenie wymaganej dokumentacji dróg (książek dróg) zarządzający drogami gminnymi Wydział, nie posiadał danych dotyczących zgodności z obowiązującymi przepisami znaków pionowych, poziomych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu zastosowanych na zarządzanych drogach.*

W 11 jednostkach (65%) prawidłowo określano oraz egzekwowano wymagania jakie zakupywane i dostarczane znaki, urządzenia bezpieczeństwa ruchu oraz świadczone usługi wykonywania oznakowania poziomego i utrzymania sygnalizacji świetlnych winny spełniać np. w zakresie: wielkości, formy graficznej, kolorystyki, odblaskowości, atestów i gwarancji. Natomiast w pięciu[92] jednostkach (29%) stwierdzono, że od dostawców lub usługodawców nie żądano by dostarczone znaki spełniały wymagania określone przepisami i umowami, bądź też nierzetelnie dokonywano ich odbioru. W konsekwencji w trzech tych jednostkach[93] część (30, tj. 46% zbadanej próby) z zakupionych lub już zainstalowanych nowych znaków pionowych nie spełniała wymagań obowiązujących przepisów m.in. w zakresie ich odblaskowości i liternictwa.

- *W Urzędzie Gminy Zebrzydowice w żadnym z 21 udzielonych zamówień na zakup pionowych znaków drogowych, nie ustalano wymagań jakie winny one spełniać m.in. w zakresie warunków technicznych, wielkości i odblaskowości. W 15 tych przypadkach nie sporządzono pisemnych zamówień, a w 20 nie dokonano protokolarnego odbioru dostarczonych znaków, co ograniczało możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń gwarancyjnych. Natomiast oględziny 20 zakupionych znaków pionowych wykazały, że żaden z nich nie spełniał wymagań określnych w rozporządzeniu w sprawie znaków drogowych, gdyż na odwrotnej stronie tarczy nie było danych identyfikujących producenta znaku, typu folii odblaskowej użytej do wykonania lica znaku, miesiąca i roku produkcji znaku. Powyższe wyjaśniano przekonaniem, że dostawcy sprzedają znaki spełniające wymagania określone obowiązującymi przepisami.*

3.4 Nadzór organów zarządzających ruchem nad stanem oznakowania podległych im dróg

NIK ocenia negatywnie nadzór sprawowany przez Marszałka Województwa Śląskiego i starostów: Będzińskiego, Cieszyńskiego, Częstochowskiego i Wodzisławskiego nad stanem oznakowania podległych im dróg. Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym,

[91] W gminach: Czechowice-Dziedzice, Kłobuck, Koniecpol, Mykanów, Ogrodzieniec, Orzesze, Zawiercie, Zbrosławice, Zebrzydowice i Żywiec oraz w PZD w Wodzisławiu, ZDW w Katowicach i MZGK w Czeladzi.

[92] W gminach Koniecpol, Orzesze i Zebrzydowice oraz w ZDiGK w Kłobucku, MZGK w Czeladzi.

[93] W gminach Orzesze i Zebrzydowice oraz w ZDiGK w Kłobucku.

organy te były zobowiązane do zarządzania ruchem na drogach publicznych, odpowiednio wojewódzkich oraz powiatowych i gminnych, których łączna długość na koniec 2012 r. wynosiła 6.049,9 km[94].

Organy te nie wykonywały bowiem w ogóle lub nie realizowały rzetelnie obowiązków określonych w przepisach § 3 ust. 1 pkt 1–7 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, dotyczących m.in. rozpatrywania i zatwierdzania organizacji ruchu na podległych im drogach; prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu; wykonywania obowiązku kontroli na podległych drogach prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu.

Stwierdzono, że starostowie Będziński[95] i Częstochowski w badanym okresie nie wykonywali żadnych z ww. obowiązków zarządzania ruchem na podległych im drogach, gdyż powierzyli ich realizację dyrektorom powiatowych zarządów dróg. Starosta Cieszyński natomiast nie zarządzał ruchem na podległych mu drogach jednego miasta, gdyż uznał, że do wykonywania tych obowiązków uprawniony jest Burmistrz miasta.

Przekazanie przez ww. organy obowiązków zarządzania ruchem jednostkom zewnętrznym było działaniem nielegalnym. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym i przepisami wykonawczymi do tej ustawy, obowiązki zarządzania ruchem na drogach gminnych i powiatowych, należą do wyłącznych kompetencji organu zarządzającego ruchem, którym jest starosta[96]. Ustawa Prawo o ruchu drogowym i przepisy wykonawcze, nie przewidują żadnych możliwości cedowania przez starostę kompetencji i obowiązków organu zarządzającego ruchem innemu podmiotowi prawnemu.

Ustalenia kontroli NIK, dokonane u zarządców i w zarządach dróg gminnych wykazały ponadto, że nielegalnego przekazania zarządom dróg powiatowych obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach, dokonali również Starostowie: Kłobucki, Mikołowski i Zawierciański[97].

- *Starosta Częstochowski upoważnił w 2007 r. Dyrektora PZD w Częstochowie do zarządzania ruchem, w jego imieniu, na drogach gminnych i powiatowych oraz do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie. W rezultacie Starosta, nie wykonywał do czerwca 2013 r. żadnych obowiązków związanych z zarządzaniem ruchem na podległych drogach, a także nie nadzorował wykonywania tych obowiązków przez PZD w Częstochowie. Starosta tłumaczył to nie zatrudnianiem w Starostwie odpowiednio wyspecjalizowanych pracowników. Natomiast wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w PZD w Częstochowie wykazały brak lub nieprawidłową realizację przez tą jednostkę zadań zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych powierzonych przez Starostę.*
- *Starosta Cieszyński nie wykonywał obowiązku zarządzania ruchem na 127 km dróg gminnych i powiatowych znajdujących się w mieście Cieszyn. Uznawał bowiem za nadal obowiązujące porozumienie z 21 czerwca 1995 r., podpisane pomiędzy ówczesnym Wojewodą Bielskim i Zarządem Miasta Cieszyn, w sprawie przekazania temu Zarządowi działań i czynności zarządzania ruchem na drogach publicznych miasta. Uznanie przez Starostę ww. porozumienia za wiążące miało miejsce pomimo utraty mocy obowiązującej przepisów, na podstawie*

94 W tym 1216,7 km (20%) stanowiły drogi wojewódzkie, 1464,6 km (24%) drogi powiatowe i 3368,6 km (56%) drogi gminne.

95 Uchwałą Rady Powiatu Będzińskiego z 27 czerwca 2013 r. dokonano zmian Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, w wyniku których, realizowane wcześniej przez PZD w Będzinie zadania zarzadzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych, zostały z dniem 1 lipca 2013 r. powierzone Wydziałowi Komunikacji. Zakres obowiązków ustalony dla tego Wydziału był zgodny z zadaniami organu zarządzającego ruchem na drogach wynikającymi z rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.

96 Za wyjątkiem dróg publicznych położonych w miastach na prawach powiatu.

97 Ustalono na podstawie informacji udzielonych kontrolerom w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez starostów lub działających z ich upoważnienia dyrektorów powiatowych zarządów dróg.

których zostało ono zawarte[98] *oraz wejścia w życie nowych unormowań prawnych, w szczególności przepisów zmieniających ustawę Prawo o ruchu drogowym, regulujących odmiennie od wcześniej obowiązujących przepisów, prawa i obowiązki w zakresie zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych. W konsekwencji tych zmian Wojewoda przestał być organem zarządzającym ruchem na drogach publicznych, a w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych organem zarządzającym ruchem stał się Starosta. Wskutek powyższego wszystkie zmiany organizacji ruchu na drogach miasta Cieszyna, w tym na drogach powiatowych, zamiast Starosty zatwierdzał Burmistrz Miasta.*

Przekazywanie przez starostów dyrektorom zarządom dróg powiatowych kompetencji i obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach spowodowało nieuzasadnione koncentrowanie w tych jednostkach kompetencji i uprawnień, a także ograniczenie kontroli zewnętrznych prawidłowości oznakowania dróg powiatowych. Kierownictwo zarządów dróg, będąc bowiem odpowiedzialnym za zarządzanie siecią dróg powiatowych, w wyniku decyzji starostów, uzyskało również wszelkie uprawnienia do dokonywania zmian w organizacji ruchu na drogach powiatowych, ich zatwierdzania, wdrażania, a także kontrolowania prawidłowości ich stosowania. Wynikające z tego skoncentrowanie wielu uprawnień w rękach jednego urzędnika (dyrektora zarządu dróg powiatowych), stanowi jeden ze zdefiniowanych przez NIK mechanizmów korupcjogennych[99].

Przypisanie PZD w Będzinie i w PZD w Częstochowie równocześnie zadań zarządcy drogi jak i organu zarządzającego ruchem, sprzyjało występowaniu licznych nieprawidłowości w utrzymaniu oznakowania dróg powiatowych, mogących wpływać na obniżenie poziomu bezpieczeństwa na nich ruchu drogowego.

- *Zarządzaną przez PZD w Częstochowie drogę DP 1056 S, po odbudowie oddano do użytku w czerwcu 2012 r., przy czym do czerwca 2013 r. nie zostało na niej wykonane wymagane projektem organizacji ruchu (zatwierdzonym przez Dyrektora PZD) oznakowanie poziome*[100]*. Dopuszczenie do użytkowania tej drogi, pomimo że jej oznakowanie było niezgodne z projektem zatwierdzonej organizacji ruchu, Dyrektor PZD wyjaśniła brakiem środków finansowych na realizację oznakowania poziomego.*

Starostowie zarządzający ruchem na drogach nie posiadali rzetelnych informacji o długości, numeracji oraz stanie oznakowania pionowego i poziomego, zarządzanych dróg gminnych, w tym zgodności zlokalizowanego na tych drogach oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu z wymogami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. Nie posiadali również danych jaka część podległych im dróg, zwłaszcza gminnych, posiada zatwierdzone organizacje ruchu. Nie mieli także informacji o stanie bezpieczeństwa na podległych im drogach i nie zasięgali takich informacji w jednostkach Policji bądź podległych im zarządach dróg. Spośród pięciu skontrolowanych organów tylko Starosta Wodzisławski posiadał dane o liczbie wypadków drogowych, które wydarzyły się na podległych mu drogach, przy czym dotyczyły one tylko jednego roku (2011) i nie obejmowały ich przyczyn.

---

98 Ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U Nr 11 poz. 41 z 1992 r. ze zm.), która została uchylona z dniem 30 czerwca 1999 r.; rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie zarządzania ruchem na drogach z dnia 12 listopada 1992 r. (Dz. U Nr 97 poz. 485 ze zm.), które zostało uchylone z dniem 2 lipca 1999 r.; ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U Nr 21 poz. 123 ze zm.), która została uchylona z dniem 1 stycznia 1999 r.

99 NIK definiuje mechanizmy korupcjogenne, jako takie nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych, które powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych lub też utrudniają ich wykrycie. Ustalenie, że w działalności kontrolowanej instytucji występują mechanizmy korupcjogenne oznacza, że w instytucji tej istnieje ryzyko wystąpienia korupcji w przyszłości.

100 Nie wykonano na tej drodze oznakowania: P-1a (linia pojedyncza przerywana długa na terenie niezabudowanym); P-6 (linia ostrzegawcza – ostrzeżenie o zbliżaniu się do niebezpiecznych miejsc); P-4 (linia podwójna ciągła w obszarze skrzyżowań); P-1e (linia pojedyncza przerywana prowadząca szeroka w miejscach przejazdów poprzecznych); P-13 (linia warunkowego zatrzymania złożona z trójkątów).

Brak takich danych, w ocenie NIK utrudniający rzetelne i skuteczne wypełnianie ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na drogach, tłumaczony był przez starostów brakiem obowiązku prowadzenia statystyk podległych im dróg i stanu ich oznakowania, a także posiadaniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jedynie ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, w której zgodnie z przepisami zamiast numeru drogi często podawano jedynie nazwę ulicy.

Według szacunków starostów w 2013 r. tylko 50%–85% oznakowania pionowego podległych im dróg publicznych spełniało wymogi rozporządzenia w sprawie znaków drogowych. Mając na uwadze, że obowiązkiem organu zarządzającego ruchem, wynikającym z § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach jest kontrola prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych umieszczonych na podległych drogach, NIK ocenia negatywnie tolerowanie przez starostów stosowania po 31 grudnia 2010 r.[101] oznakowania pionowego niespełniającego wymagań przepisów.

Zarówno w trzech organach zarządzających ruchem, jak i w dwóch zarządach dróg wykonujących powierzone im przez starostów zadania, nierzetelnie były prowadzone ewidencje projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, wymagane § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. W PZD w Będzinie prowadzono bowiem jedynie spis spraw, natomiast w pozostałych czterech jednostkach, w ewidencjach nie ujmowano części wymaganych istotnych informacji, dotyczących np. dat odbioru lub wprowadzania stałej i czasowej organizacji ruchu na drogach lub też wpisywano błędne daty i informacje. Powyższe zaniechania i błędy stanowiły naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach i powodowały, że sprawowanie rzetelnego nadzoru nad zmianami organizacji ruchu było w części niemożliwe.
Braki w ewidencjach dat odbioru lub wprowadzania stałej i czasowej organizacji ruchu na drogach, spowodowane były m.in. nieegzekwowaniem przez organy zarządzające ruchem obowiązujących przepisów. Stwierdzono bowiem, że Starostowie Cieszyński i Wodzisławski, pomimo nieotrzymywania od jednostek wdrażających projekty zatwierdzonej organizacji ruchu zawiadomień o terminie jej wprowadzenia, wymaganych § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, nie informowali zarządców dróg o utracie ważności zatwierdzonej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 12 ust. 4 ww. rozporządzenia. Termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu określa organ zarządzający ruchem (§ 8 ust. 7 ww. rozporządzenia). W ocenie NIK powyższe wpływało negatywnie na dyscyplinowanie podmiotów i zarządów dróg, realizujących zadania wdrażania takich projektów. Powodowało, że częstokroć nowe lub zmienione organizacje wprowadzane były po upływie ustalonego terminu ważności ich zatwierdzenia.

- *W prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Cieszynie ewidencji naruszając § 9 ust. 2 pkt 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach, dla 87 (62%) projektów zatwierdzonej stałej organizacji ruchu nie wpisano rzeczywistego terminu jej wprowadzenia, a dla 56 (82%) projektów czasowych zmian organizacji ruchu nie wpisano przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Wyjaśniano to brakiem określenia ww. terminów przez jednostkę składającą projekt do zatwierdzenia, a także nieprzekazywaniem Staroście przez inwestorów lub zarządców dróg rzeczywistych terminów wdrożenia zatwierdzonych projektów.*
- *Jedynie w dwóch (4%) z 52 zbadanych spraw, jednostki wprowadzające zatwierdzoną stałą organizację ruchu zawiadomiły Starostę Wodzisławskiego z wyprzedzeniem o terminie jej wdrożenia. Starosta nie mając w pozostałych 50 przypadkach takiego zawiadomienia, tylko w dwóch skierował do zarządów dróg informację o utracie ważności projektu zatwierdzonej organizacji ruchu, przy czym dokonał tego dopiero 37 dni i 3 miesiące po upływie terminu*

[101] Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie znaków drogowych, oznakowanie pionowe dróg nie spełniające niespełniające określonych w nim warunków, zastąpione miały być właściwymi, w terminie do 31 grudnia 2010 r.

ważności zatwierdzenia. Starosta wyjaśnił, że akceptowano brak zawiadomienia, bo jego zdaniem w ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz w przepisach szczegółowych brak jest narzędzi dyscyplinujących w tym zakresie. Stwierdzał, że mimo braku stosownego zgłoszenia w określonym przepisem terminie, pracownicy Starostwa dokonywali odbioru nowej lub zmienionej organizacji ruchu, uznając ją za wprowadzoną z dniem kontroli. Jego zdaniem nieracjonalne i często trudne technicznie do zrealizowania byłoby, z powodu braku zawiadomienia, nakazywanie zarządcy drogi usuwanie zainstalowanych zgodnie z projektem znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i przywracanie stanu sprzed zmiany.

Organy zarządzające ruchem nierzetelnie nadzorowały wdrażanie przez zarządy dróg i inne uprawnione podmioty, projektów zatwierdzonych organizacji ruchu, z uwagi na nie wykonywanie lub realizowanie z opóźnieniem, określonego w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach, obowiązku przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji tych projektów. Przedmiotowe kontrole nie były w ogóle przeprowadzane (w Starostwie Powiatowym w Cieszynie i w PZD w Będzinie), bądź wykonywane były sporadycznie (w PZD w Częstochowie), lub też w przypadku 11%–59% zbadanych spraw wykonywane były z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 152 dni (w Urzędzie Marszałkowskim i Starostwie Powiatowym w Wodzisławiu Śl.), w stosunku do wymaganego przepisami terminu (14 dni od dnia wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu). Opóźnienia te kwestionowały cel prowadzenia takich kontroli.

W ocenie NIK, skutkiem niedopełniania tego obowiązku przez organy zarządzające ruchem, były m.in. liczne stwierdzane u zarządców i w zarządach dróg niezgodności w oznakowaniu dróg w stosunku do zatwierdzonych organizacji ruchu, co opisano wcześniej w niniejszej Informacji.

- *Starosta Cieszyński we wszystkich 20 zbadanych sprawach wdrożenia stałej organizacji ruchu (wybranych losowo z 73 spraw) nie przeprowadził wymaganej kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z wdrożenia projektów zatwierdzonych organizacji ruchu. Starosta wyjaśnił, że kontrole te wykonywane były doraźnie, lecz bez sporządzania protokołów kontroli.*
- *W Śląskim Urzędzie Marszałkowskim w przypadku 10 z 17 (59%) zbadanych wdrożonych projektów stałej organizacji ruchu, wymagane kontrole przeprowadzono po obowiązującym terminie: w 3 przypadkach po 18 dniach, a w 7 po upływie od 95 do 152 dni. Przekroczenie 14-dniowego terminu dokonania takiej kontroli, wyjaśniano dużą ilość innych zadań realizowanych przez pracowników. Brak terminowego przeprowadzenia kontroli w jednym przypadku spowodował, że przez 95 dni od daty wprowadzenia organizacji ruchu brak było m.in. wymaganego znaku ograniczenia prędkości do 60 km/h z jednej strony niebezpiecznego skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową oraz drogą gminną, co przy ograniczonej widoczności tego skrzyżowania (położonego na łuku pionowym) stwarzało zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego, w tym osób korzystających z znajdującego się w bliskiej odległości przystanku komunikacji miejskiej.*
- *Starosta Wodzisławski, nie mając zawiadomienia PZD w Wodzisławiu o wprowadzeniu stałej organizacji ruchu na ulicy Rydułtowskiej w Radlinie (droga powiatowa nr 5024S), dopiero po ponad 30 dniach od daty upływu ważności terminu jej zatwierdzenia, przeprowadził kontrolę wykonania zadań technicznych. Stwierdził poważne braki, rzutujące negatywnie na bezpieczeństwo ruchu, polegające na wykonaniu wyłącznie przejść dla pieszych (oznakowania poziomego P-10) i posadowieniu znaków D-6 („Przejście dla pieszych") oraz niewykonaniu m.in. wymaganego oznakowania B-20 („Stop"), B-33 („Ograniczenie prędkości"), tablic prowadzących U-3 i likwidacji lub zmiany lokalizacji istniejących znaków. W związku z zaleceniami Starosty z 9 lutego 2012 r., wdrożenie całej zatwierdzonej organizacji ruchu nastąpiło do 27 lutego 2012 r. tj. blisko dwa miesiące po upływie terminu ważności zatwierdzonej organizacji ruchu. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 w zw. z § 8 ust. 7 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Dyrektor PZD wyjaśnił, że z uwagi na nawarstwienie obowiązków nie zrealizowano zatwierdzonego projektu w zakresie ustawienia oznakowania pionowego, które uzupełniono w pierwszym możliwym terminie, jednakże po upływie ważności zatwierdzenia projektu, co z kolei było skutkiem niedopatrzenia podległych pracowników.*

Szczególnego podkreślenia wymaga, mając na uwadze zły stan oznakowania dróg oraz bezpieczeństwo na nich ruchu drogowego, zaniechanie przez większość skontrolowanych organów zarządzających ruchem na drogach obowiązku okresowych kontroli (raz na sześć miesięcy) prawidłowości oznakowania podległych im dróg, ustalonego w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie

zarządzania ruchem na drogach. Tylko bowiem Marszałek Województwa Śląskiego przeprowadzał takie kontrole co sześć miesięcy na wszystkich podległych mu drogach wojewódzkich i na całej ich długości, a w związku z stwierdzanymi licznymi nieprawidłowościami, kierował do zarządu dróg (ZDW w Katowicach) pisemne zalecenia ich usunięcia. Powyższemu nie towarzyszyło jednak skuteczne egzekwowanie wykonywania tych zaleceń zarówno od zarządu dróg jak i od podmiotów, którym w badanym okresie powierzano utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego dróg wojewódzkich.

Pozostałe cztery skontrolowane organy zarządzające ruchem obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli oznakowania nie realizowały wcale (Starostowie Będziński i Częstochowski) lub realizowały nieprawidłowo (Starostowie Cieszyński i Wodzisławski), tj. z częstotliwością mniejszą od wymaganej (np. co dwa lub trzy lata) i/lub tylko na części podległych im dróg publicznych (2%–57%). Powyższe Starostowie tłumaczyli głównie ograniczonymi możliwościami finansowymi i kadrowymi.

- *Starosta Częstochowski nie wykonywał kontroli prawidłowości oznakowania na podległych mu drogach gminnych i powiatowych, lecz upoważnił do ich wykonywania dyrektora PZD w Częstochowie. Jak ustalono, PZD nie posiadał żadnej dokumentacji potwierdzającej dokonywanie tych kontroli. Dowodów przeprowadzania przez PZD tych kontroli nie było również np. u skontrolowanych przez NIK zarządców dróg gminnych (Burmistrza Koniecpola i Wójta Mykanowa), których drogi podlegały, w zakresie zarządzania ruchem Staroście Częstochowskiemu.*
- *Pracownicy Starostwa Powiatowego w Cieszynie kontrole prawidłowości oznakowania w 2011 r. i w I połowie 2013 r. przeprowadzili na ok. 2% dróg podległych Staroście. Natomiast w 2012 r. nie przeprowadzili kontroli na żadnej z dróg. Badania próby losowo wybranych 20 dróg powiatowych wykazały, że na siedmiu (35%) kontrole oznakowania nie były przeprowadzane od 2010 r., a tylko na czterech (20%) w całym badanym okresie miały miejsce dwukrotnie.*
- *Do marca 2013 r. Marszałek Województwa Śląskiego nie wyegzekwował od ZDW w Katowicach, ani od podmiotów, którym zlecono utrzymanie oznakowania dróg wojewódzkich, wykonania zaleceń dotyczących usunięcia łącznie 1286 nieprawidłowości stwierdzonych w latach 2011–2012, dot. m.in.: braku lub niewłaściwego oznakowania, słabej widoczności lub uszkodzenia istniejącego oznakowania. Powyższe tłumaczono m.in. koniecznością opracowania projektów organizacji ruchu w celu usunięcia większości tych nieprawidłowości. Jak jednak stwierdzono, usunięcie około połowy tych nieprawidłowości takich działań nie wymagało, a organ zarządzający ruchem posiadał ponadto możliwość skutecznego wyegzekwowania ich realizacji – z których nie skorzystał – np. poprzez pomniejszenie kwoty dotacji w przypadku nienależytego wykonania zleconych zadań.*

Skutkiem braku przeprowadzania kontroli większości dróg powiatowych i gminnych[102] oraz nienależytego egzekwowania wykonania zaleceń sformułowanych w wyniku kontroli oznakowania dróg wojewódzkich, za co odpowiedzialność ponoszą objęte kontrolą organy zarządzające ruchem na tych drogach, było stosowanie przez zarządców i zarządy dróg nieprawidłowego oznakowania dróg i stwarzane tym samym zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach publicznych województwa śląskiego.

W dwóch organach zarządzających ruchem (w Urzędzie Marszałkowskim i w Starostwie Powiatowym w Będzinie) w okresie objętym kontrolą przeprowadzane były kontrole zewnętrzne (odpowiednio przez NIK i przez Wojewodę Śląskiego) dotyczące zagadnień związanych z zarządzaniem ruchem na drogach. W obydwu przypadkach podjęte działania przez skontrolowane organy nie zapewniły pełnej realizacji wydanych zaleceń. Ponadto w przypadku kontroli przeprowadzonej przez Wojewodę Śląskiego w Starostwie Powiatowym w Będzinie stwierdzono, że w części nie była ona rzetelna.

[102] Na których jak wykazały ustalenia kontroli NIK, opisane w rozdziale 3.2. Informacji, stan oznakowania jest gorszy, niż na drogach wojewódzkich.

- *W Starostwie Powiatowym w Będzinie i w PZD w Będzinie, Wojewoda Śląski przeprowadził w II kwartale 2011 r. kontrolę zgodności działań organu zarządzającego ruchem w zakresie umieszczania znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych i gminnych powiatu będzińskiego. Wojewoda Śląski w wystąpieniu pokontrolnym[103], pozytywnie ocenił wypełnianie przez Starostę m.in. obowiązków prowadzenia ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu oraz przeprowadzanie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości oznakowania dróg, wymaganych § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach. Sformułowanie powyższej oceny miało miejsce pomimo, że jak wykazały ustalenia kontroli NIK, Starosta Będziński nie prowadził ewidencji projektów zatwierdzonych organizacji ruchu oraz nie wykonywał okresowych kontroli oznakowania podległych dróg. Wojewoda Śląski wydał także 10 zaleceń pokontrolnych dotyczących m.in. poprawy czytelności i widoczności oznakowania oraz stosowania zasad kompletnego i prawidłowego oznakowania np. na skrzyżowaniach, przejściach dla pieszych, przejazdach dla rowerzystów, łukach poziomych, obiektach w skrajni. Skierowane przez Wojewodę do Starosty zalecenia przekazane zostały do realizacji PZD w Będzinie, który zrealizował wnioski dotyczące poprawy czytelności i widoczności oznakowania pionowego, natomiast częściowo tylko wykonał niezbędne oznakowanie poziome, ze względu na ograniczone środki finansowe.*

[103] Wystąpienie pokontrolne znak IF/IV/0932/6/11 z dnia 7 września 2011 r.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Tylko dwie kontrole[104] przeprowadzone dotychczas przez NIK obejmowały zakres odpowiadający częściowo zakresowi niniejszej kontroli.

Na występowanie istotnych nieprawidłowości w oznakowaniu dróg wskazywały m.in. liczne interpelacje poselskie[105], doniesienia medialne[106] i opinia publiczna, w tym opinie publikowane na portalach społecznościowych[107].

Kontrolą objęto 25 jednostek na terenie województwa śląskiego. Do kontroli wytypowane zostały podmioty zarządzające drogami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, gdyż większość wypadków komunikacyjnych w Polsce (ponad 67%) miała miejsce na drogach zarządzanych przez j.s.t. W celu uzyskania odpowiedniej reprezentatywności jednostki wybrano z różnych części województwa śląskiego, przyjmując dodatkowo jako kryterium m.in. duże natężenie ruchu turystycznego powodujące zwiększony ruch na drogach publicznych.

---

104 Kontrole Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadzone w 2010 r. i w 2011 r. – Informacje o wynikach kontroli wykonywania funkcji zarządcy dróg przez organy samorządu terytorialnego (14/2011/P/10/185/KKT) oraz o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce (5/2011/P/10/061/KKT).

105 W VII kadencji Sejmu interpelacje w sprawie stanu dróg lub ich oznakowania oraz bezpieczeństwa na drogach zgłaszali m.in.:
- Poseł John Abraham Godson (nr 242 z 29 listopada 2011 r.) w sprawie wprowadzenia nowoczesnego kompleksowego systemu oznakowania dróg oraz (nr 245 z 29 listopada 2011 r.) podejmowanych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) działań w celu poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach.
- Poseł Małgorzata Niemczyk (nr 2240 z 15 lutego 2012 r.) w sprawie m.in. programu Gambit 2005. Poseł pytała m.in. w jaki sposób MTBiGM planuje uzyskać założone zmniejszenie w 2013 r. o 50% liczby osób poszkodowanych w wypadkach drogowych.
- Poseł Mieczysław Marcin Łuczak (nr 5500 z 28 maja 2012 r.) w sprawie działań w celu poprawy stanu polskich dróg oraz (nr 6273 z 18 czerwca 2012 r.) w sprawie dostosowania zieleni przydrożnej do wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż stwarza ona wiele zagrożeń dla tego ruchu.
- Posłowie Krzysztof Brejza i Maciej Orzechowski (nr 6732 z 19 lipca 2012 r.) w sprawie nieczytelnych znaków drogowych, które zwłaszcza na obszarach wiejskich, są przesłonięte przez zieleń, co może wpływać na spadek bezpieczeństwa w ruchu.
- Poseł Maciej Orzechowski (nr 6741 z 11 lipca 2012 r.) w sprawie naruszeń zasad warunków umieszczania znaków drogowych i o podejmowanych przez ministerstwo działaniach w celu prawidłowego lokalizowania znaków drogowych oraz o przeprowadzanych w tym zakresie kontrolach.
- Poseł Małgorzata Niemczyk (nr 8846 z 11 września 2012 r.) w sprawie likwidacji nieobowiązujących w polskim prawie znaków drogowych, które są podstawą do karania uczestników ruchu drogowego.
- Poseł Tomasz Szymański (nr 8864 z 11 września 2012 r.) w sprawie wypadków drogowych z udziałem pieszych.
- Poseł Elżbieta Rafalska (nr 9471 z dnia 21 września 2012 r.) w sprawie środków na poprawę jakości przejść dla pieszych znajdujących się w miejscach o dużym natężeniu ruchu oraz instalacji sygnalizacji świetlnej.
- Poseł Jakub Rutnicki oraz grupa posłów (nr 9870 z 28 września 2012 r.) w sprawie kontynuacji „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych na lata 2008–2011".
- Poseł Piotr Zgorzelski (nr 10172 z 9 października 2012 r.) w sprawie czasowej organizacji ruchu na drogach publicznych oraz (nr 11290 z 5 listopada 2012 r.) w sprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
- Poseł Józef Lasota (nr 11603 z 8 listopada 2012 r.) w sprawie wypadków na niestrzeżonych przejściach i przejazdach kolejowych.

106 „Oznakowanie dróg – prawo a praktyka". Autor Jerzy Gruszczyński. Miesięcznik Inwestycje sektora publicznego – lipiec 2011 r. Tego samego autora „Oznakowanie dróg a bezpieczeństwo ruchu drogowego" – Magazyn Autostrady 12/2009" oraz „Złe oznakowanie dróg jest przyczyną co szóstego wypadku" - Forum Samorządowe, miesięcznik, 8/2009 r.

107 http://moto.wp.pl. Przykładowo „Absurdy na drodze" z dnia 2 listopada 2011 r. Autor Jerzy Paciorkowski (202 opinie), a także:
- Serwis internetowy Stowarzyszenia Prawo Na Drodze z siedzibą w Lublinie. Autor Artur Mezglewski „Znaki drogowe ustawiane jeden za drugim – czyli nielegalnie (5 stycznia 2012 r.).
- http://Portalnaukijazdy.pl/pl oraz http://www„gazeta.policja.pl „Absurdy na drodze" (listopad 2012 r.). Autor Jerzy Paciorkowski, wskazuje, że przyczyną złego stanu oznakowania jest m.in. nieprzestrzeganie przepisów o wzornictwie, ich lokalizacji i utrzymaniu.
- http://www.fakt.pl/opinie. Opinia Krzysztofa Janika b. szefa MSWiA (z 17 stycznia 2013 r.), który jest przeciwny rozplenianiu się instytucji, które za bezpieczeństwo czują się odpowiedzialne i widzą w łapaniu kierowców najłatwiejszy sposób na zarabianie pieniędzy. Tak naprawdę oznacza to, że w rzeczywistości za bezpieczeństwo nikt nie odpowiada. Represyjność polskiego prawa drogowego budzi jego zdumienie. Wypadki, których przyczyną jest nadmierna prędkość są tragiczne, ale głównymi ich przyczynami są zły stan dróg i oznakowania.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne w ramach niniejszej kontroli przeprowadziła Delegatura NIK w Katowicach w okresie od 28 marca do 15 października 2013 r.

W związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, kontrolerzy NIK działając w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgali informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą, głównie w jednostkach Policji oraz w organach zarządzających ruchem. Uzyskane informacje dotyczyły w jednostkach Policji liczby wypadków komunikacyjnych zaistniałych na drogach zarządzanych przez kontrolowane podmioty drogach w latach objętych kontrolą oraz zgłaszanych do tych podmiotów wniosków dotyczących poprawy lub zmiany stanu oznakowania dróg i organizacji ruchu. Z kolei informacje uzyskane w organach zarządzających ruchem na drogach publicznych dotyczyły przeprowadzanych przez te organy wymaganych przepisami § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach kontroli stanu oznakowania dróg publicznych zarządzanych przez kontrolowane podmioty.

W toku kontroli kontrolerzy NIK, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowali kierowników sześciu jednostek kontrolowanych o ustaleniach kontroli, wskazujących na możliwość wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w związku z nieprawidłowym oznakowaniem dróg, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. Kierownicy jednostek niezwłocznie poinformowali kontrolerów o podjętych działaniach zapobiegających zagrożeniom.

Opis ustalonego stanu faktycznego, ocena kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 25 wystąpieniach pokontrolnych.

Wnioski skierowane do Marszałka Województwa Śląskiego dotyczyły m.in.:

- Podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków zatwierdzania projektów organizacji ruchu niespełniających wszystkich wymogów określonych w przepisach.
- Podjęcia działań w celu rzetelnego prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, w tym wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy danymi w niej zawartymi, a dokumentacją źródłową.
- Terminowego przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu we wszystkich przypadkach nowowprowadzonych projektów stałej organizacji ruchu.
- Egzekwowania od ZDW w Katowicach i podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania.

Wnioski skierowane do starostów powiatów dotyczyły m.in.:

- Podjęcia działań w celu zapewnienia realizacji przez Starostów: Będzińskiego, Cieszyńskiego i Częstochowskiego, ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na podległych im drogach powiatowych i gminnych w zakresie określonym przepisami rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem na drogach.
- Przeprowadzania co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania na podległych drogach znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Terminowego przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.

– Podjęcia działań zapewniających prawidłowe prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, a także egzekwowania od wnioskodawców składających projekty organizacji ruchu do zatwierdzenia przedstawiania wymaganych danych o planowanych terminach ich wdrażania oraz zawiadomień o terminach faktycznych ich wdrażaniZapewnienia skutecznej kontroli zarządczej realizacji przez komórki i pracowników powierzonych im zadań dotyczących zarządzania ruchem na podległych drogach publicznych.

Wnioski skierowane do wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów miast) oraz kierowników zarządów dróg dotyczyły m.in.:

– Dostosowania organizacji ruchu na drogach poddanych w toku kontroli oględzinom do zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz zweryfikowania organizacji ruchu na tych odcinkach dróg, w stosunku do których zgłoszone zostały w toku kontroli uwagi i zastrzeżenia.
– Przeprowadzenia niezbędnych napraw oznakowania, którego stosowanie niezgodnie z warunkami technicznymi, ustalonymi w przepisach rozporządzenia w sprawie znaków drogowych, stwierdzono w trakcie kontroli.
– Przeprowadzenia weryfikacji zlokalizowanych na zarządzanych drogach znaków pionowych i poziomych w zakresie ich zgodności z wymogami rozporządzenia w sprawie znaków drogowych oraz zapewnienia ich wymiany.
– Podjęcia działań w celu zapewnienia terminowego przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i ich oznakowania, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz rzetelnego dokumentowania kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynieryjnych wymaganych ustawą o drogach.
– Wzmożenia nadzoru nad stanem oznakowania dróg w przypadku realizowania inwestycji oraz prowadzenia robót budowlanych w pasie drogowym.
– Podjęcia działań zapewniających prawidłowe prowadzenie wymaganej ewidencji dróg oraz dokonywania jej bieżącej aktualizacji.
– Podjęcia działań administracyjnych dotyczących reklam umieszczonych w pasie drogowym niezgodnie z wydanym zezwoleniem lub bez zezwolenia zarządcy drogi oraz naliczenia z tego tytułu stosownych kar.
– Zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań i obowiązków zarządzania drogami, w tym wzmożenia nadzoru nad komórkami i pracownikami, którym powierzono ich realizację.

Do ocen, uwag i stwierdzeń zawartych w trzech wystąpieniach pokontrolnych kierownicy jednostek złożyli 12 zastrzeżeń z których zespoły orzekające komisji rozstrzygających NIK uwzględniły w całości cztery zastrzeżenia, w części trzy, a oddaliły pięć.

Zastrzeżenia Dyrektora MZGK w Czeladzi dotyczyły zapisów wystąpienia odnoszących się do zaniechania kontroli prawidłowości oznakowania robót budowlanych wykonywanych w pasach dróg gminnych oraz ustalenia zaniżonych opłat za zajęcie pasa drogowego pod dwie reklamy. Zgłoszone zastrzeżenia zostały uznane.

Zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora PZDP w Cieszynie dotyczyły m.in. zapisów wystąpienia pokontrolnego odnoszących się do obowiązującego w jednostce regulaminu organizacyjnego, trybu zatwierdzania projektów docelowej i czasowej organizacji ruchu dla dróg powiatowych, procedur realizacji zadań zarządcy drogi, w szczególności dotyczących wykonywania kontroli

stanu sieci dróg powiatowych. Spośród ośmiu zastrzeżeń, trzy zostały oddalone, trzy uwzględniono w części, a dwa – w całości.
Zastrzeżenia Burmistrza Miasta Żywiec dotyczyły zakresu i sposobu prowadzenia kontroli przez NIK i zostały oddalone w całości.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 152 wnioski wynika, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. były one w trakcie realizacji. Kierownicy jednostek objętych kontrolą w przesłanych odpowiedziach poinformowali, że podjęte zostały działania organizacyjne mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała dotąd 11 zawiadomień do organów nadzoru budowlanego o naruszeniu przepisów ustawy Prawo budowlane poprzez niedopełnienie obowiązków przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania zarządzanych dróg (art. 93 pkt 8 tej ustawy) oraz zaniechanie prowadzenia książek obiektu budowlanego (art. 93 pkt 9 ustawy). Skierowano również jedno zawiadomienie do prokuratury z tytułu prowadzenia kontroli budowlanych bez uprawnień (art. 91 ust 1 pkt 2 ustawy).

5 ZAŁĄCZNIK NR 1

Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

Zarządzanie drogami publicznymi

Ustawa o drogach jest podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych oraz ich ochrony w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu.

Stosownie do art. 2 ust. 1 i 2 ww. ustawy, drogi publiczne dzielą się, ze względu na funkcje w sieci drogowej, na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii co te drogi. 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, 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).

Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad[108], dróg wojewódzkich zarząd województwa, powiatowych zarząd powiatu, a gminnych wójt (art. 19 ust. 2). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[109] określa, że zadania własne gminy obejmują 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 j.s.t. (art. 10 ust. 1). W gminie organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy (art. 15 ust. 1), natomiast bieżącymi sprawami kieruje oraz reprezentuje gminę wójt (burmistrz, prezydent miasta), wykonujący zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 31 i 33 ust. 1).

Powiat, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[110], 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 j.s.t., 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).

Samorząd województwa, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[111], wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Organem stanowiącym i kontrolnym jest sejmik województwa (art. 16 ust. 1), a wykonawczym zarząd województwa (art. 31 ust. 1),

[108] Zwany dalej „GDDKIA".

[109] Dz. U. z 2013 r., poz.594 ze zm, zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym".

[110] Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie powiatowym".

[111] Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie wojewódzkim".

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).

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia (art. 19 ust. 4 ustawy o drogach). Zarządca drogi wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej przez organ stanowiący j.s.t. (art. 21 ust.1).

Zadania zarządcy drogi określa art. 20 ustawy. Należą do nich m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowych (art. 20 pkt 1) oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (art. 20 pkt 2),
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (art. 20 pkt 4)[112] oraz wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających (art. 20 pkt 11), a także utrzymywanie zieleni przydrożnej (art. 20 pkt 16) i realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu (art. 20 pkt 5),
- prowadzenie m.in. ewidencji dróg (art. 20 pkt 9), sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich GDDKiA (art. 20 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 naprawczych lub konserwacyjnych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10)[113],
- koordynacja robót w pasie drogowym (art. 20 pkt 7), badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego (art. 20 pkt 10a)[114], wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych (art. 20 pkt 8).

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 uszkadzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających (pkt 4); umieszczania reklam poza obszarami zabudowanymi, z wyjątkiem parkingów (pkt 5); 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 i ust. 11), 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 art. 40 ust. 4–6 (art. 40 ust. 12).

---

[112] Przepis zmieniony przez art. 67 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13) z dniem 1 marca 2011 r.

[113] Przepis zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit a) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 472) z dniem 31 maja 2012 r.

[114] Przepis dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., Nr 472) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2012 r.

Zakres wniosku o zajęcie pasa drogowego, a także treść wydawanego przez zarządcę drogi zezwolenia reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego[115].

Prowadzenie ewidencji dróg

Zasady prowadzenia ewidencji dróg regulują przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji dróg. Ewidencja dróg (§ 9 ust. 1) obejmuje: książkę drogi, dziennik objazdu dróg, mapę techniczno-eksploatacyjną dróg, książki obiektów mostowych oraz tuneli, kartę obiektu mostowego, wykazy obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Wzory tych dokumentów określają załączniki do rozporządzenia. Książkę drogi zarządca drogi prowadzi oddzielnie dla każdego odcinka drogi (§ 10), a dziennik objazdu dróg oddzielnie dla każdej kategorii dróg (§ 11).

Aktualizowania ewidencji dróg zarządca dokonuje na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok bezpośrednio poprzedzający (§ 16). W książce drogi, książce obiektu mostowego i dzienniku objazdu dróg rejestruje się m.in. ustalenia z kontroli ich stanu technicznego. Dla celów ewidencyjnych prowadzi się jednolity sposób lokalizacji w ciągu drogi m.in. elementów drogi oraz urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem i zabezpieczeniem ruchu. Ich lokalizację, dla wszystkich kategorii dróg, określa się poprzez kilometraż (§ 8 ust. 1 pkt 1 i 5, ust. 2 pkt 2). Dla dróg użytkowanych przed dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia, nieobjętych ewidencją, należało ją założyć do 10 maja 2007 r., a ewidencje prowadzone wcześniej zaktualizowane miały być do 10 maja 2008 r. (§ 21 ust. 1 i 3).

Zarządzanie ruchem na drogach

Ustawa Prawo o ruchu drogowym określa m.in. zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu (art. 1 ust. 1 pkt 1).

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). Ruchem na drogach publicznych, w tym krajowych i wojewódzkich, położonych w miastach na prawach powiatu (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) zarządza prezydent miasta (art. 10 ust. 6), a w przypadku dróg wewnętrznych podmiot zarządzający tymi drogami (art. 10 ust. 7).

Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1), a na drogach pozostałych[116] wojewoda (art. 10 ust. 2).

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

Zarówno ustawa Prawo o ruchu drogowym jak i przepisy wykonawcze do tej ustawy, nie przewidują możliwości cedowania kompetencji przynależnych wyłącznie organowi zarządzającemu ruchem na zarząd dróg.

[115] Dz. U. Nr 140, poz. 1481.

[116] Drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, a także na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia działania w zakresie 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.

Zadania organu zarządzającego ruchem określa § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem na drogach. Należą do nich m.in. rozpatrywanie projektów organizacji ruchu (zasady ich składania, rozpatrywania i zatwierdzania ustalają przepisy § 6; 7 i 8); przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji (zasady określa § 9); prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnych 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.

Natomiast 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).

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. umieszczania 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, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o terminie jej wprowadzenia, co najmniej na 7 dni przed dniem 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 stanowią, że organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych. W 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 znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji i bezpieczeństwa ruchu w miejscach zgodnych z zatwierdzoną organizacją ruchu (§ 12 ust. 6).

Znaki, sygnały i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego

Znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania, określa rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych[117]. Według § 1 ust. 3 rozporządzenia, na drogach stosuje się: znaki pionowe, znaki poziome, sygnały świetlne nadawane przez sygnalizacje, sygnały dawane przez osoby do tego uprawnione i sygnały dźwiękowe lub wibracyjne wysyłane przez urządzenia umieszczone na drodze. Wzory znaków, sygnałów drogowych oraz ich wykaz określa załącznik do rozporządzenia (§ 2 ust. 8). W określonych wyjątkach, stosuje się również inne znaki związane z oznaczeniem pasa drogowego oraz oznaczenia w postaci urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jeżeli nie mogą one być wyrażone znakami określonymi w załączniku do rozporządzenia (§ 1 ust. 4).

Szczegółowe warunki lokalizacji na drogach znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego określają załączniki nr 1–4 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych.

Zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia znaki drogowe poziome, sygnalizatory i urządzenia bezpieczeństwa ruchu, niespełniające określonych w nim warunków, zastąpione miały być właściwymi, w terminie do 31 grudnia 2008 r., a znaki drogowe pionowe do 31 grudnia 2010 r. Sygnalizatory świetlne i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, umieszczone na przejazdach kolejowych, niespełniające warunków rozporządzenia, miały być zmienione do 31 grudnia 2011 r.

Według punktu 1.1. załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, 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:

– (punkt 1.2.1) na drogach jednojezdniowych wojewódzkich i powiatowych stosuje się, poza określonymi wyjątkami, znaki drogowe średnie (S), a na drogach gminnych małe (M),
– dla zapewnienia widoczności znaku drogowego (punkt 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),

[117] Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

– 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, latarń, słupów trakcyjnych i masztów sygnalizatorów oraz ścian budynków i elementów konstrukcyjnych obiektów inżynierskich. Słupki konstrukcji wsporczych winny mieć przekrój kołowy lub eliptyczny (punkt 1.5.2.),
– następny znak pionowy (punkt 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.
– tarcze znaków (punkt 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,
– znaki na drogach z poboczem należy umieszczać tak, aby odległość znaku od krawędzi korony drogi była nie mniejsza niż 0,50 m[118] (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 0,50 m od krawędzi jezdni, a na drogach z poboczem twardym w odległości nie mniejszej niż 0,50 m od krawędzi tego pobocza. Znaki na ulicach umieszcza się w odległości 0,50–2,00 m od krawędzi jezdni,
– 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 winna min. 2,00 m.

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

– **znaki ostrzegawcze** – (punkt 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 (punkt 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 (punkt 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 (punkt 2.2.32). Stosowanie tego znaku bez tabliczek dopuszcza się wyjątkowo w sytuacjach awaryjnych,

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

- **znaki zakazu** (punkt 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 (punkt 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 poprzedzony znakami ostrzegawczymi, podającymi przyczynę ograniczenia prędkości (np. niebezpieczny zakręt, śliska jezdnia, inne niebezpieczeństwo). Znak B-33 umieszcza się (punkt 3.2.34.2 załącznika), gdy działania techniczne w zakresie: poprawy geometrii drogi, stanu nawierzchni, oddzielenia ruchu pieszego od ruchu pojazdów itp. nie wpływają w dostateczny sposób na poprawę bezpieczeństwa,
- **znaki nakazu** (punkt 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** (punkt 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 7 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** (punkt 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 drogowych. Znakowanie poziome (punkt 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 niebezpiecznych[119] 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. Do oznakowania poziomego można stosować tylko materiały atestowane. Okres trwałości tego oznakowania, w zależności od rodzaju użytego materiału, wynosić winien od 1–5 lat (tablica nr 1.3). 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 (punkt 1.3).

Według załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie znaków drogowych, **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 drogowych, **urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego**[120] 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).

[119] 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.

[120] 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 uchylne, separatory, tablice ostrzegawcze, zamykające, kładki), nadzoru (tarcze, urządzenia sygnalizacyjne).

Użytkowanie i utrzymanie obiektów budowlanych

Art. 3 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane określa, że obiektem budowlanym jest m.in. budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Stosownie do przepisu art. 61 pkt 1 ww. ustawy, 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 należytym 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 ustawy.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy 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 5 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).

Funkcjonowanie kontroli zarządczej i instytucjonalnej

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, burmistrza, prezydenta miasta i przewodniczącego zarządu j.s.t. 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. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, audyt w j.s.t. musi być prowadzony, jeśli ujęta w uchwale budżetowej j.s.t. kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła 40.000 tys. zł.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz sformułowanych w wystąpieniach ocen skontrolowanej działalności, a także najważniejszych stwierdzonych nieprawidłowości

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– brak pełnego wyegzekwowania od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego usuwania nieprawidłowości stwierdzanych w wyniku kontroli; – nierzetelne prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu; – zatwierdzenie projektów organizacji ruchu niespełniających wymagań określonych w przepisach; – nieterminowe przeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z wdrożenia zatwierdzonych projektów organizacji ruchu.
2.	Starostwo Powiatowe w Będzinie	Negatywna	– nierealizowanie przez Starostę obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych; – powierzenie, z naruszeniem obowiązujących przepisów, PZD w Będzinie oraz Dyrektorowi tej jednostki obowiązków i kompetencji organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych; – niezapewnienie skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej działalności PZD w Będzinie, w zakresie realizacji przez tą jednostkę powierzonych jej zadań zarządu dróg; – powierzenie Gminie Sławków prowadzenia zadania publicznego należącego do właściwości Powiatu z zakresu zarządzania drogami powiatowymi na terenie tej gminy oraz wydatkowanie środków finansowych na to zadanie, bez wymaganej zgody organu stanowiącego Powiatu.
3.	Starostwo Powiatowe w Cieszynie	Negatywna	– nierealizowanie przez Starostę obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych zlokalizowanych na terenie Gminy Cieszyn; – nieprzeprowadzanie na pozostałych drogach powiatowych i gminnych powiatu co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zgodności stosowanego oznakowania z ustaloną organizacją ruchu; – nieprzeprowadzanie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych organizacji ruchu; – niezapewnienie rzetelnego prowadzenia założonej ewidencji zatwierdzanych projektów organizacji ruchu oraz nieegzekwowanie od składających wnioski o zatwierdzenie ww. projektów realizacji obowiązków dotyczących m.in. informowania o terminach wprowadzania zmienionych organizacji ruchu.
4.	Starostwo Powiatowe w Częstochowie	Negatywna	– nierealizowanie przez Starostę obowiązków organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych; – powierzenie, z naruszeniem obowiązujących przepisów, PZD w Częstochowie oraz Dyrektorowi tej jednostki obowiązków i kompetencji organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych; – niezapewnienie skutecznej i adekwatnej kontroli zarządczej działalności PZD Częstochowie, w zakresie realizacji przez tą jednostkę powierzonych jej zadań zarządu dróg.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
5.	Starostwo Powiatowe w Wodzisławiu Śl.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– prowadzenie ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu drogowego niezgodnie z przepisami; – przeprowadzanie z opóźnieniem wymaganych kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z wprowadzanej nowej organizacji ruchu; – nieprowadzenie lub wykonywanie z mniejszą od wymaganej częstotliwością kontroli okresowych prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń i sygnalizacji bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zgodności stosowanego oznakowania z ustaloną organizacją ruchu.
6.	Urząd Miasta Czechowice-Dziedzice	Negatywna	– nieprowadzenie okresowych kontroli zarządzanych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane; – brak udokumentowanych kontroli stanu sieci zarządzanych dróg i ich oznakowania, wymaganych ustawą o drogach; – prowadzenie ewidencji dróg gminnych niezgodnie z przepisami; – stosowanie na trzech z 10 zbadanych odcinków dróg gminnych oznakowania niezgodnego z zatwierdzoną organizacją ruchu, – nieprzestrzeganie w przypadku 13% zbadanych znaków pionowych zlokalizowanych na drogach gminnych warunków technicznych ich stosowania oraz niestosowanie na 50% zbadanych odcinków dróg wymaganych ww. przepisami urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i oznakowania; – niesprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowym oznakowaniem robót prowadzonych na drogach gminnych i w pasach tych dróg.
7.	Urząd Miasta w Czeladzi	Negatywna	– niesprawowanie przez Burmistrza Miasta nadzoru nad sposobem wykonywania przez MZGK w Czeladzi zadań zarządcy dróg gminnych, w tym brak wiedzy m.in. o stanie ewidencji dróg gminnych, realizowaniu obowiązków dotyczących kontroli okresowych dróg oraz o prawidłowości wprowadzania zmian w organizacji ruchu na drogach gminnych, co w ocenie NIK mogło przyczynić się do utrwalenia niezgodnego z przepisami wypełniania powierzonych obowiązków zarządcy dróg gminnych przez pracowników tej jednostki i wpływało na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego korzystających z dróg gminnych.
8.	Urząd Gminy w Istebnej	Negatywna	– prowadzenie ewidencji dróg niezgodnie z wymaganym wzorem oraz zaniechanie jej aktualizacji; – lokalizowanie na drogach gminnych nowego oznakowania oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego bez zatwierdzonych projektów organizacji ruchu; – niewykonywanie okresowych kontroli wszystkich dróg gminnych, wymaganych ustawami Prawo budowlane oraz o drogach; – brak należytego nadzoru nad rozmieszczeniem wymaganego oznakowania przez wykonawców robót drogowych oraz nieprzestrzeganie przy lokalizacji 17% zbadanych losowo znaków pionowych warunków technicznych określonych w przepisach; – nieprzestrzeganie określonych w przepisach zasad stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach gminnych w obrębie niebezpiecznych łuków poziomych oraz obiektów znajdujących się w skrajni poziomej tych dróg.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
9.	Urząd Miejski w Kłobucku	Negatywna	– założenie ewidencji dróg gminnych z ponad 3,5 letnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w przepisach oraz nieprawidłowe prowadzenie i aktualizowane tej ewidencji; – niezapewnienie prowadzenia okresowych kontroli zarządzanych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane oraz niezapewnienie udokumentowanych kontroli stanu dróg, w tym ich oznakowania, wymaganych ustawą o drogach; – dokonywanie zmian organizacji ruchu na drogach gminnych bez sporządzenia projektów organizacji ruchu i uzyskania ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem; – brak skutecznego nadzoru nad prawidłowym oznakowaniem prowadzonych na drogach gminnych robót drogowych oraz wykonywanymi w pasie tych dróg robotami budowlanymi; – brak rzetelnego nadzoru Burmistrza nad realizacją przez pracowników i komórki Urzędu oraz przez ZDiGK w Kłobucku zadań zarządcy dróg gminnych.
10.	Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu	Negatywna	– nieprowadzenie ewidencji dróg gminnych; – nieprzeprowadzanie wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane kontroli okresowych zarządzanych dróg oraz nierzetelne dokumentowanie wykonywania kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym ich oznakowania), określonych przepisami ustawy o drogach; – wprowadzanie zmian w organizacji ruchu na drogach gminnych bez sporządzania projektów organizacji ruchu i bez uzyskania ich zatwierdzenia przez Starostę Częstochowskiego; – nieprzestrzeganie w przypadku 9% dobranych losowo do badania znaków pionowych i poziomych, zasad ich stosowania określonych w przepisach.
11.	Urząd Gminy w Mykanowie	Negatywna	– nieprzeprowadzenie wymaganych ustawą Prawo budowlane okresowych kontroli zarządzanych dróg gminnych; – niewykonywanie udokumentowanych kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym ich oznakowania), określonych w ustawie o drogach; – prowadzenie i aktualizowanie ewidencji dróg z naruszeniem przepisów; – nieprzestrzeganie, w przypadku 15% wybranych losowo do badania znaków pionowych oraz na wszystkich siedmiu wybranych losowo odcinkach dróg m.in. w obrębie łuków drogowych, niebezpiecznych zakrętów oraz skrzyżowań, zasad stosowania znaków pionowych określonych w przepisach.
12.	Urząd Miasta i Gminy Ogrodzieniec	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– niezapewnienie wykonywania do 2013 r. okresowych kontroli stanu technicznego dróg wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane.
13.	Urząd Miejski Orzesze	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– zaniechanie przeprowadzania oraz nieterminowe lub nierzetelne przeprowadzenie kontroli okresowych dróg, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane i ustawy o drogach; – nieprzestrzeganie, w przypadku 20% wybranych losowo do badania znaków pionowych, zasad stosowania znaków pionowych określonych w przepisach.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
14.	Urząd Miejski w Zawierciu	Negatywna	– nieprzeprowadzanie okresowych kontroli zarządzanych dróg o których mowa w ustawie Prawo budowlane; – nieprowadzenie ewidencji zarządzanych dróg; – nieprzestrzeganie w przypadku 73% zbadanych znaków drogowych, warunków ich stosowania określonych przepisami; – stosowanie w przypadku 75% zbadanych odcinków dróg, oznakowania niezgodnego z warunkami ustalonymi w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu; – brak skutecznego nadzoru nad realizacją przez Wydział Infrastruktury Miejskiej i Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zawierciu powierzonych im zadań zarządcy dróg gminnych w zakresie dotyczącym oznakowania tych dróg.
15.	Urząd Gminy w Zbrosławicach	Negatywna	– założenie ewidencji dróg gminnych z ponad czteroletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w przepisach i prowadzenie jej z naruszeniem tych przepisów; – nieprzeprowadzanie wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane kontroli okresowych (raz w roku) wszystkich zarządzanych dróg oraz nieobjęcie kontrolami okresowymi (raz na pięć lat) 3 ze 110 dróg gminnych; – niedokonywanie udokumentowanych kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania), wymaganych ustawą o drogach; – nieprzestrzeganie określonych w przepisach zasad lokalizacji w przypadku 20 % wybranych losowo do badania znaków pionowych oraz niestosowanie wymaganych przepisami urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i znaków pionowych na 60% zbadanych odcinków dróg; – niezrealizowanie ponad 80% zaleceń i wniosków sformułowanych w 2011 r. po kontrolach oznakowania dróg gminnych przez Policję oraz w 2012 r. po kontroli przeprowadzonej na podstawie ustawy Prawo budowlane.
16.	Urząd Gminy Zebrzydowice	Negatywna	– nieprzeprowadzenie okresowych kontroli zarządzanych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane oraz brak udokumentowania kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania), o których stanowią przepisy ustawy o drogach; – nierzetelne prowadzenie ewidencji dróg gminnych oraz nie dokonywanie jej bieżącej aktualizacji; – nieprzestrzeganie w przypadku 86% zbadanych znaków pionowych zlokalizowanych na drogach gminnych, co najmniej jednego z warunków ich stosowania, określonych przepisami; – stosowanie na 7 z 8 zbadanych odcinków dróg gminnych oznakowania niezgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu; – brak należytego nadzoru nad rozmieszczeniem przez wykonawców robót drogowych wymaganego oznakowania tych robót.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
17.	Urząd Miejski w Żywcu	Negatywna	– prowadzenie książek dróg wybranych losowo dziewięciu dróg niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach oraz nieprowadzenie wymaganych przepisami książek objazdu dróg; – niedokonywanie kontroli okresowych (rocznych) stanu technicznego wszystkich dróg gminnych, wymaganych ustawą Prawo budowlane; – stosowanie na 55% wybranych do badania drogach gminnych oznakowania niezgodnego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu; – nieprzestrzeganie w przypadku 19% skontrolowanych znaków pionowych warunków technicznych określonych w przepisach; – niepodjęcie działań wynikających z zaleceń i rekomendacji audytora wewnętrznego w zakresie wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego.
18.	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– niewyegzekwowanie od podmiotów, którym zlecono bieżące utrzymanie dróg, niezwłocznego usuwania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oznakowania; – nieaktualizowanie ewidencji dróg i prowadzenie książek dróg niezgodnie z wzorem określonym w przepisach; – stosowanie w 60% zbadanych przypadków organizacji ruchu niezgodnej z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu lub ewidencją (książkami dróg); – przypadki nieprzestrzegania warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również warunków oznakowania robót budowlanych prowadzonych w pasie drogowym, określonych w zatwierdzonym projekcie czasowej organizacji ruchu; – niesprawowanie rzetelnego nadzoru nad lokalizacją reklam umieszczonych w pasie drogowym.
19.	Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie z siedzibą w Rogoźniku	Negatywna	– nierzetelne przeprowadzanie kontroli w zakresie zgodności zainstalowanych tablic reklamowych z warunkami ustalonymi w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego; – prowadzenie dzienników objazdu dróg niezgodnie z wzorem określonym w przepisach i nieprawidłowe dokumentowanie kontroli stanu zarządzanych dróg (w tym oznakowania), o których stanowią przepisy ustawy o drogach; – ujawnienie we wszystkich wybranych losowo miejscach dróg powiatowych poddanych oględzinom przypadków: niezgodności istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, nieprzestrzegania wybranych warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także nieprawidłowego oznakowania robót budowlanych prowadzonych na drogach i w pasie drogowym; – nieterminowe przeprowadzenie pięcioletniej kontroli stanu technicznego dróg powiatowych, wymaganych ustawą Prawo budowlane.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
20.	Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie	Częściowo pozytywna, częściowo pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, częściowo negatywna	– prowadzenie postępowań administracyjnych przy wydawaniu zezwoleń na umieszczanie reklam w pasie dróg powiatowych z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz brak sprawowania nadzoru nad lokalizacją tych reklam; – prowadzenie wymaganej ewidencji dróg niezgodnie z przepisami; – przypadki nieprzestrzegania warunków technicznych stosowania oznakowania pionowego i poziomego dróg oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; – lokalizowanie na drogach oznakowania niezgodnie z zatwierdzonymi organizacjami ruchu; – brak skutecznego nadzoru nad wykonawcami robót drogowych w zakresie stosowania przez nich prawidłowego oznakowania miejsca prowadzenia tych robót.
21.	Powiatowy Zarząd Dróg w Częstochowie	Negatywna	– niezałożenie do czerwca 2013 r. dla 76% zarządzanych dróg książek dróg wymaganych przepisami, a także nierzetelne prowadzenie posiadanych książek dróg; – stosowanie niektórych pionowych i poziomych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niezgodnie z warunkami technicznymi określonymi w przepisach oraz w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu; – nienaliczanie kar w przypadkach umieszczania przez podmioty reklam w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia; – dopuszczenie do przeprowadzania kontroli okresowych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane przez osobę nieposiadającą wymaganych uprawnień; – nierzetelne przeprowadzanie objazdów zarządzanych dróg; – brak adekwatnego i skutecznego nadzoru PZD nad przestrzeganiem przez wykonawców prowadzących roboty drogowe i roboty budowlane obowiązującej organizacji ruchu.
22.	Powiatowy Zarząd Dróg w Wodzisławiu Śl. z siedzibą w Syryni	Negatywna	– stosowanie pionowych i poziomych znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego niezgodnie z warunkami technicznymi określonymi w przepisach oraz w zatwierdzonych organizacjach ruchu drogowego; – nieprzeprowadzanie z wymaganą częstotliwością objazdów zarządzanych dróg; – niezgodne z przepisami prowadzenie dokumentacji sygnalizacji świetlnych oraz nieegzekwowanie postanowień umów od wykonawców świadczących usługi ich utrzymania; – nienaliczanie kar w przypadkach umieszczania przez podmioty reklam w pasie drogowym bez wymaganego zezwolenia oraz wydanie trzech zezwoleń na umieszczenie reklamy poza obszarem zabudowanym.

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności	Ważniejsze nieprawidłowości
23.	Miejski Zarząd Gospodarki Komunalnej w Czeladzi	Negatywna	– nieprzeprowadzenie okresowych kontroli zarządzanych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane; – niezałożenie do czerwca 2013 r. książek dróg dla 72 % zarządzanych dróg, a także nierzetelne prowadzenie posiadanych książek 31 dróg i dzienników objazdu dróg; – stosowanie na siedmiu z 13 zbadanych odcinków dróg gminnych oznakowania niezgodnego z projektami organizacji ruchu, zatwierdzonymi przez organ zarządzający ruchem; – nieprzestrzeganie w przypadku 89 % zbadanych znaków pionowych zlokalizowanych na drogach gminnych, co najmniej jednego z warunków technicznych ich stosowania określonych przepisami oraz niestosowanie na niebezpiecznych łukach drogowych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymaganych ww. przepisami; – brak nadzoru nad nieuprawnionym wykorzystywaniem pasa dróg gminnych przez podmioty gospodarcze w celu lokalizacji w nim reklam.
24.	Zarząd Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku	Negatywna	– nieprzeprowadzenie okresowych kontroli zarządzanych dróg wymaganych ustawą Prawo budowlane oraz nieprzeprowadzenie udokumentowanych kontroli stanu dróg, w tym ich oznakowania, wymaganych ustawą o drogach; – dokonywanie zmian organizacji ruchu na drogach gminnych bez sporządzenia projektów organizacji ruchu i uzyskania ich zatwierdzenia przez organ zarządzający ruchem; – nieprzestrzeganie w przypadku 77 % zbadanych znaków pionowych, zlokalizowanych na drogach gminnych, co najmniej jednego z warunków technicznych ich stosowania określonych przepisami; – brak weryfikacji stanu oznakowania dróg gminnych oraz niestosowanie na odcinkach dróg (na niebezpiecznych łukach drogowych, miejscach występowania obiektów w skrajni, miejscach szczególnie uczęszczanych przez dzieci, skrzyżowaniach) wymaganego przepisami oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
25.	Zakład Gospodarki Komunalnej w Ogrodzieńcu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	– nieprzeprowadzanie okresowych kontroli stanu wszystkich dróg gminnych, wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz brak prawidłowego dokumentowania przeprowadzania kontroli stanu dróg i ich oznakowania, wymaganych ustawą o drogach.

Wystąpienia pokontrolne skierowane do kierowników skontrolowanych jednostek zamieszczone są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem: http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/

ZAŁĄCZNIK NR 3

Wykaz najważniejszych aktów normatywnych

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).
11. 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.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
13. 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).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1481).

ZAŁĄCZNIK NR 4

Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Minister Infrastruktury i Rozwoju
2. Minister Spraw Wewnętrznych
3. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
7. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
9. Marszałek Województwa Śląskiego
10. Wojewoda Śląski