

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Nr ewid 14/2000/P99/054/DTL

Informacja o wynikach kontroli  
działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania  
zagrożeń bezpieczeństwa ruchu

# I. CZĘŚĆ OGÓLNA

## 1. Oznaczenie kontroli

**Temat** Działalność organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu

**Numer** P 99/054

**Rodzaj** Kontrola planowa, koordynowana

**Inicjator** Inicjatywa własna NIK

**Cel i tematyka** Ustalenie i dokonanie oceny działań jednostek organizacyjnych zarządzających drogami w zakresie identyfikacji i usuwania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

**Ocenie zostały poddane zarówno własne inicjatywy jednostek zarządzających drogami w zakresie usuwania zagrożeń, jak również sposób reagowania zarządców dróg na sygnały zgłaszane przez jednostki policji oraz użytkowników dróg o istnieniu miejsc niebezpiecznych.**

**Dokonano również oceny działalności Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w zakresie usuwania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

**Termin przeprowadzenia kontroli** II – III kw. 1999 r.

**Okres objęty kontrolą** 1998 – III kw. 1999 r.

**Jednostki** Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, 85 jednostek **kontrolowane** organizacyjnych zarządzających drogami publicznymi wszystkich kategorii oraz 2 innych zarządców dróg.

## *Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik Nr 1 do Informacji*

**Uczestnicy** Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako **kontroli** jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK (z wyjątkiem Delegatury NIK w Białymstoku).

**Wykorzystanie** W niniejszej informacji wykorzystano wyniki przeprowadzonej przez **wyników** NIK kontroli pn.: „*Wykonywanie przez Policję i Straż Graniczną innych czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych i ich kontroli wpływ na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym*”<sup>1</sup>.

## **2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności**

**2.1. Poziom bezpieczeństwa na drogach należy ocenić jako niski**<sup>2</sup>. Sytuacja ta jest m.in. wynikiem złego stanu dróg, tak pod względem technicznym, jak też poziomu organizacji ruchu drogowego. Wyniki kontroli wskazują, że zarządy dróg oraz organy zarządzające ruchem nie wypełniali szeregu powinności, nawet tych podstawowych, takich jak sporządzenie dla każdej drogi projektu organizacji ruchu i utrzymywanie w należyтым stanie technicznym wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu<sup>3</sup>.

**2.2. W skontrolowanych zarządach dróg zidentyfikowano 5.144 miejsca stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.** Z tej liczby 4.343 miejsca zostały wskazane przez Policję i użytkowników dróg<sup>4</sup>, 420 ustaliły same zarządy dróg (ale uczyniło to tylko 29 % spośród skontrolowanych jednostek – głównie oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych), zaś 381 miejsc zlokalizowali kontrolerzy NIK w czasie oględzin, którym poddano ok. 5 % długości dróg w zbadanych jednostkach. (Opis str. 22)

Do miejsc niebezpiecznych zaliczone zostały te odcinki dróg, na których kilkakrotnie częściej niż na pozostałych dochodziło do wypadków drogowych, występowały większe od przeciętnej zagrożenia kolizją oraz powtarzały się źródła zagrożeń.

<sup>1</sup> W Urzędzie Miasta Żory, Urzędzie Miejskim w Bytomiu, Urzędzie Miejskim w Bielsku Białej, Urzędzie Miejskim w Jastrzębiu-Zdroju i Urzędzie Miasta w Orzeszu.

<sup>2</sup> W 1999 r. odnotowano wprawdzie 52.814 wypadków drogowych, tj. o 9.041 mniej niż w 1998 r., w wyniku których zginęło 6.126 osób (o 888 mniej niż w 1998 r.) to jednak wskaźniki ciężkości wypadków są dwu – trzykrotnie wyższe, niż w najlepszych pod względem bezpieczeństwa ruchu krajach europejskich. W każdym 100 wypadkach drogowych ginie w Polsce prawie 12 osób, gdy w wielu krajach Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosi nieco powyżej 3. W Polsce na 100 tys. mieszkańców 18 ginie w wypadkach drogowych (w Europie w człołowych pod względem bezpieczeństwa ruchu krajach, liczba ta mieści się w przedziale 6 – 9). W Polsce co tysięczny samochód zabija co roku jednego człowieka, gdy np. w Niemczech co trzytysięczny, a we Francji co dwu i półtysięczny - źródło „GAMBIT” oraz KG Policji.

<sup>3</sup> Np.: bariery energochłonne, wygradzenia oddzielające ruchu pieszego od kołowego, wysepki tworzące azyl dla pieszych, lustra, kładki nad jezdniami.

<sup>4</sup> W tej liczbie nie uwzględniano danych dot. m.st. Warszawy. W trakcie kontroli z powodu nieprzejrzystego systemu rejestracji wniosków kierowanych pod adresem Zarządu Dróg Miejskich nie udało się wyselekcjonować wniosków i zgłoszeń w sprawach poprawy bezpieczeństwa ruchu spośród 7.600 pism w sprawach drogowych. Wg szacunków przeprowadzonych w trakcie kontroli zgłoszenia o miejscach niebezpiecznych stanowiły ok. 60 % korespondencji.

W świetle ustaleń kontroli miejsca niebezpieczne powstawały wskutek utrzymywania dróg w nienależytym stanie technicznym oraz zaniedbań w organizacji ruchu drogowego. Brakowało niezbędnych znaków drogowych<sup>5</sup> - bądź były nieczytelne, brakowało lub były niezdatne do użytku urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>6</sup>, niebezpieczne było otoczenie dróg (drzewa i słupy bez barier ochronnych). (Opis str. 22-33)

Najniebezpieczniejsze dla użytkowników dróg były duże miasta (najechanie na pieszych) oraz przejazdy przez małe miejscowości.

Trasy o najwyższym zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu<sup>7</sup> to: Gdańsk – Warszawa – Kraków - Chyżne (90 punktów szczególnie niebezpiecznych), Zgorzelec – Opole – Kraków - Tarnów – Medyka (73 punkty) oraz Gdańsk – Łódź – Katowice - Cieszyn (70 punktów).

*Drogi krajowe o największej liczbie miejsc szczególnie niebezpiecznych przedstawia Załącznik Nr 2*

### **2.3. Skontrolowane zarządy dróg w 40 % miejsc uznanych za niebezpieczne w okresie objętym kontrolą nie podejmowały przedsięwzięć organizacyjnych i modernizacyjno-remontowych umożliwiających poprawę bezpieczeństwa podróżowania.**

### **2.4. Przyczynami zaniechania prac nad poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego lub ograniczania zakresu tych prac były następujące nieprawidłowości:**

**2.4.1. Spośród skontrolowanych zarządów dróg 32 % nie posiadało w ogóle projektów organizacji ruchu na zarządzanych drogach, a kolejne 60 % dysponowało jedynie projektami dla niektórych dróg.** Wspomniane projekty organizacji ruchu są jedynymi dokumentami, na podstawie których mogą być instalowane znaki drogowe, zmieniana geometria jezdni oraz wprowadzane urządzenia poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego<sup>8</sup>. Brak projektów organizacji ruchu oraz niewłaściwe oznakowanie stwierdzono także na tych odcinkach dróg, które zarządy dróg uznały za szczególnie niebezpieczne. (Opis str. 35-36 oraz Załącznik Nr 3)

**2.4.1. Spośród 58 zarządów dróg (68 % skontrolowanych), które posiadały pełne bądź fragmentaryczne wspomniane projekty, na drogach aż 48 z nich organizacja ruchu odbiegała od obowiązującej.** Na terenie wszystkich 48 zarządów stwierdzono braki pionowych znaków drogowych, przewidzianych w projektach organizacji ruchu, na drogach 29 zarządów dróg brakowało zaprojektowanych znaków poziomych, natomiast na drogach 12 zarządów brakowało urządzeń bezpieczeństwa, które zgodnie z projektami organizacji ruchu powinny się tam znajdować. (Opis str. 22-24)

---

<sup>5</sup> Brakowało m.in. tak istotnych dla bezpieczeństwa ruchu znaków drogowych, jak: „stop”, „ustęp pierwszeństwa”, „przejście dla pieszych”, „ograniczenie prędkości”, „niebezpieczny zakręt”.

<sup>6</sup> Porównaj przypis nr 3.

<sup>7</sup> Drogi o największej liczbie miejsc szczególnie niebezpiecznych, tj. miejsc w których w ciągu pięciu lat doszło do co najmniej 10 wypadków.

<sup>8</sup> Obowiązek posiadania przez zarząd drogi projektu organizacji ruchu drogowego wynika z przepisów rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 66, poz. 748), zaś poprzednio z przepisów rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 97 poz. 485 ze zm.).

2.4.2. **Ponad 50 % skontrolowanych zarządów dróg nie prowadziło kompletnej dokumentacji dróg**, co uniemożliwiło uzyskanie pełnej wiedzy na temat zasobów dróg. Najczęściej ujawnione nieprawidłowości to nieewidencjonowanie wszystkich dróg oraz brak aktualizacji danych o ich stanie technicznym.

2.4.2. **Brak od kilku lat wystarczających środków finansowych na utrzymanie dróg w należytym stanie technicznym**<sup>9</sup>. Stwierdzono jednakże przypadki nieefektywnego wykorzystania posiadanych środków. Jak ustalono nie finansowano w pierwszej kolejności najpilniejszych potrzeb (np. w miejscach o największym stopniu zagrożenia) lub takich, gdzie przy niewielkich nakładach finansowych możliwe było istotne poprawienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. (Opis str. 45-47)

2.4.5. **Niewypracowanie systemu bieżącego monitorowania stanu bezpieczeństwa na drogach przez zarządy dróg**. Aż 65 % skontrolowanych zarządów nie interesowało się poprawą bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach, ponieważ nie dokonywało analiz zagrożeń (Opis str. 39-40). Około 44 % zbadanych jednostek nie posiadało żadnych danych o wypadkach drogowych (Opis str. 36-39). W trakcie wykonywania rutynowych czynności, objętych okresowymi przeglądami dróg, zaniebdywano identyfikacji miejsc o ewidentnym zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu (brak znaków drogowych, zniszczone urządzenia bezpieczeństwa ruchu itp. - opis str. 22-29). Zarządy dróg nie знаły przebiegu tras wyznaczonych do przewozu niektórych materiałów niebezpiecznych. (Opis str. 33). W rezultacie jedynie 25 zarządów (29 % skontrolowanych) było w stanie dokonać identyfikacji miejsc niebezpiecznych na zarządzanych drogach.

## **2.5. Negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego miało nieutrzymywanie dróg we właściwym stanie technicznym. Wymagały one pilnego przeprowadzenia przez zarządy dróg zabiegów konserwacyjnych i remontowo-modernizacyjnych.**

Zły<sup>10</sup> stan nawierzchni stwierdzono na poddanych oględzinom drogach w 65 zarządach (76 % skontrolowanych), w tym bardzo zły na drogach 8 (9 %). Niewłaściwie usytuowana lub utrzymana zieleń powodowała zagrożenie bezpieczeństwa ruchu na drogach 59 % zarządów. Nieprawidłowe oświetlenie, ograniczające bezpieczeństwo ruchu, stwierdzono na terenie 14 % zarządów dróg. Zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu z tytułu realizacji w pasie drogi lub jej sąsiedztwie inwestycji, prowadzonej z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego lub ustawy o drogach publicznych, stwierdzono w 12 (14 %) zarządach dróg. (Opis str. 31-33)

---

<sup>9</sup> Zagadnienia dotyczące przyczyn i skutków niezapewnienia utrzymania dróg na odpowiednim poziomie przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie ochrony i utrzymania dróg publicznych, Nr DTL-41003/98, marzec 1999 r.

<sup>10</sup> Gradacja stanu technicznego dróg została przedstawiona według skali opracowanej przez Generalną Dyрекcyję Dróg Publicznych w Systemie Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN), tj.: „bardzo zły”, „zły”, „zadowolający”, „dobry”. Drogi na poziomie złym i bardzo złym wymagają gruntownych prac w celu poprawy stanu technicznego, w tym modernizacji i wzmocnień, wymiany podłoża i wykonania nowych warstw jezdnych, odnowy warstw ścieralnych, poprawy odwodnienia, wzmocnienia nośności do 100 kN/oś.

**2.6. Niewystarczający – w ocenie NIK – był nadzór nad zarządami dróg ze strony organów zarządzających ruchem<sup>11</sup> co powodowało utrwalanie się pewnych nieprawidłowości.**

Organy te nie tylko nie korzystały ze swych uprawnień nadzorczych i nie przeprowadzały kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach oraz nie wydawały zaleceń w sprawie poprawy organizacji ruchu, lecz często swe obowiązki - w sposób nieuprawniony - przekazywały innym jednostkom. W efekcie, w co trzecim skontrolowanym zarządzie dróg osoby kierujące tymi zarządami pełniły jednocześnie funkcje organu zarządzającego ruchem drogowym i zatwierdzały własne projekty organizacji ruchu<sup>12</sup>. Miało to miejsce w Warszawie i miastach funkcjonujących na prawach powiatu, w których występuje największe zagrożenie wypadkami drogowymi.

Na łączenie funkcji zarządu drogi z funkcją organu zarządzającego ruchem drogowym nie reagował Minister TiGM, który nie korzystał z posiadanych uprawnień nadzorczych nad zarządzaniem ruchem drogowym. Nadzór ten był jednym z 8 zagadnień wchodzących w zakres czynności jednoosobowego stanowiska pracy w Ministerstwie i sprowadzał się do konsultacji telefonicznych. (Opis str. 54)

Równie negatywnie należy ocenić funkcjonowanie środka specjalnego utworzonego w Ministerstwie TiGM na zasilanie zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wskutek niepodjęcia po jego utworzeniu żadnych działań na jego rachunek nie wpłynęły żadne środki.

**2.7. Negatywnie należy ocenić nieprzygotowanie krajowego programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego przez powołaną w tym celu przed 6 laty Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (RBRD)<sup>13</sup>.**

Program ten miał być podstawą planowania ogólnokrajowych przedsięwzięć dla poprawy bezpieczeństwa na drogach. Ministerstwo TiGM nie inspirowało przyspieszenia prac nad programem, mimo że od 1996 r. dysponowało wynikami programu badawczego „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce”. W niewystarczającym też zakresie udostępniało zarządom dróg wnioski sformułowane w „Zintegrowanym Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce – GAMBIT”, który jest końcowym raportem ww. programu badawczego. Aż 59 % zarządów dróg nie wiedziało o programie „GAMBIT”, następne 26 % zarządów posiadało o nim fragmentaryczne dane, lecz na tej podstawie nie planowało podejmowania działań dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. (Opis str. 47-48, 53)

---

<sup>11</sup> Minister TiGM zarządza ruchem na drogach krajowych, marszałkowie województw zarządzają ruchem na drogach wojewódzkich, a starostowie na drogach powiatowych i gminnych.

<sup>12</sup> Projekty te opracowuje zarząd drogi, a zatwierdza organ zarządzający ruchem.

<sup>13</sup> Międzyresortowy zespół pn. „Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” został powołany uchwałą Nr 92/93 Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r.

## **2.8. Stan prawny w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego był nieprecyzyjny.**

Minister TiGM nie wydał przepisów wykonawczych do ustaw związanych z omawianą problematyką, bądź nie dotrzymał terminów ich wydania. Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (przepisy wykonawcze do art. 10 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym) weszło w życie po upływie 1,5 miesiąca od utraty mocy przez rozporządzenie uprzednio regulujące tą materię. Do czasu zakończenia kontroli nie zostało wydane zarządzenie określające warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczenia na drogach (art. 7 ust. 3). Poprzednio obowiązujące utraciło ważność z końcem czerwca 1999 r.

Minister TiGM nie wydał rozporządzenia określającego zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych, będącego przepisem wykonawczym do ustawy o drogach publicznych (art. 10 ust. 5). Zarządzenie uprzednio regulujące tę dziedzinę utraciło moc z dniem 30 września 1999 r.

Minister nie wydał również przepisów techniczno-budowlanych, określających warunki techniczne usytuowania i użytkowania obiektów mostowych. Wniosek o wydaniu takich przepisów został sformułowany przez NIK w wyniku przeprowadzonej w 1996 r. kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych<sup>14</sup>. (Opis str. 49-52)

## **3. Uwagi i wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia system funkcjonowania państwa w obszarze organizacji ruchu drogowego i nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym. Ocena ta wynika, między innymi z faktu, że jedynie 8 % skontrolowanych zarządów dróg posiadało poprawnie sporządzone projekty organizacji ruchu drogowego, tj. dokumenty stanowiące podstawę legalnego i racjonalnego działania w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu na drogach. Według obowiązujących regulacji prawnych, tylko zgodnie z wspomnianymi projektami mogą być wprowadzane znaki drogowe, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa, urządzenia bezpieczeństwa ruchu oraz podejmowane działania systemowe w zakresie organizacji ruchu (w szczególności polegające na ustalaniu granic obszarów zabudowanych, wyznaczeniu miejsc postoju i zatrzymywania, przejść dla pieszych itd.). Wobec braku wspomnianych projektów dla części bądź całości dróg pozostających w gestii 92 % zbadanych zarządów dróg, umieszczane przez te zarządy znaki drogowego lub sygnalizację należy traktować jako nielegalne.

---

<sup>14</sup> Informacja TŻL-41008-96, lipiec 1997 r.

Mimo tak niepokojącej sytuacji, stwierdzono brak zainteresowania instytucji państwowych odpowiadających za bezpieczeństwo na drogach sporządzaniem projektów organizacji ruchu, nie ma wymiany informacji na temat liczby wypadków na drogach, koncentracji miejsc szczególnie niebezpiecznych, złego oznakowania, czy też braku urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, pomiędzy policją, zarządami dróg i organami zarządzającymi ruchem. Nawet kolizje ze skutkami śmiertelnymi powtarzające się na określonych odcinkach dróg nie są wystarczającym sygnałem do opracowania projektów organizacji ruchu drogowego i podjęcia na ich podstawie systemowych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa użytkowników dróg.

W rezultacie tego stanu nie podjęto działań dla ograniczenia bądź wyeliminowania zagrożeń w ponad 2 tys. niebezpiecznych miejsc.

Szczególnie negatywnie należy ocenić fakt, iż większość tych jednostek, które posiadały projekty organizacji ruchu nie respektowały ich. Brakowało znaków podstawowych dla bezpieczeństwa ruchu drogowego („stój”, „ustąp pierwszeństwa”, „zakaz skrętu” itp.). Te m.in. przyczyny złożyły się na to, że kontrolerzy NIK w skontrolowanych zarządach dróg (poza jednym<sup>15</sup>) ujawnili dotychczas przez zarządy nie dostrzeżone miejsca szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu.

Jedną z przyczyn braku troski o bezpieczeństwo ruchu drogowego w kraju jest - w ocenie NIK - nieprecyzyjny stan prawny w tym zakresie, zwłaszcza nieostre określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych instytucji.

Stwierdzone nieprawidłowości oraz ich skutki przedstawiała NIK w skierowanych do zarządów dróg wystąpieniach pokontrolnych, zawierających stosowne wnioski. (Opis str. 57).

Wnioski pokontrolne w sprawach usprawnienia nadzoru oraz wydania niezbędnych aktów prawnych, NIK skierowała odpowiednio do Ministra TiGM (Opis str. 57).

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne, aby:

1. **Prezes Rady Ministrów** podjął działania usprawniające pracę Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, powołanej przez Premiera i będącej jego organem doradczym, a w szczególności wyegzekwował sporządzenie projektu ogólnopolskiego programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, będącego podstawowym jej obowiązkiem. Przy opracowywaniu tego programu należy wykorzystać wnioski z programu „GAMBIT”. Z kolei **Rada Ministrów** powinna pilnie rozpatrzyć i przyjąć do wdrożenia przygotowany przez ww. Radę ogólnopolski program.

---

<sup>15</sup> Miejski Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie

2. **Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** uzupełnił rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach<sup>16</sup> o przepisy zobowiązujące organy zarządzające ruchem drogowym do dokonywania okresowych kontroli i analiz bezpieczeństwa tego ruchu oraz o przepisy określające ostateczny termin opracowania i wdrożenia projektów organizacji ruchu na tych drogach, na których ruch prowadzony jest bez spełnienia tego wymogu.
3. **Minister TiGM jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych**, na podstawie przepisu art. 34, ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>17</sup> wyeliminował niezgodne z prawem przypadki wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem przez nieupoważnione jednostki lub łączenia funkcji zarządcy ruchem drogowym z funkcją zarządu drogi.
4. **Organy zarządzające ruchem na drogach**, tj. Minister TiGM, marszałkowie województw oraz starostowie na bieżąco wykonywali uprawnienia nadzorcze w stosunku do zarządów dróg, określone w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

## ***II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA***

### **1. Analiza stanu prawnego**

#### **1.1. Zarządzanie drogami publicznymi.**

##### **1.1.1. Stan prawny obowiązujący do 31 grudnia 1998 r.**

###### **1.1.1.1. Uwagi ogólne.**

Zasady zarządzania drogami publicznymi oraz właściwość organów w tym zakresie reguluje ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>18</sup>, zwana dalej „ustawą”.

Art. 1 ustawy definiuje drogę publiczną jako drogę zaliczoną na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Zarządem drogi - w myśl art. 4 ust. 1 pkt 12 - była jednostka organizacyjna prowadząca działalność na drogach publicznych w zakresie określonym ustawą.

Art. 2 ustalał podział dróg - w zależności od funkcji spełnianych w sieci drogowej - na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi gminne oraz lokalne miejskie, drogi zakładowe.

Art. 12 ustawy określał dla zarządu obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji dla poszczególnych kategorii dróg. Zasady prowadzenia ewidencji zostały określone w zarządzeniu Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 66, poz. 748)

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 82, poz. 929j.t.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.

### 1.1.1.2. Właściwość, zadania i kompetencje organów administracji państwowej w zakresie dróg publicznych

Sprawy te zostały uregulowane w przepisach rozdziału 2 ustawy.

Zgodnie z art. 17, naczelnym organem administracji państwowej w sprawach budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych był Minister TiGM, który wykonywał zadania określone w ustawie przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, powoływanej przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia<sup>20</sup>. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych i naczelnicy dyrektorzy okręgów dróg publicznych byli organami administracji państwowej w sprawach dróg publicznych określonych w ustawie (art. 21).

Zarządami dróg były następujące podmioty:

1) dyrekcje okręgowe dróg publicznych, powoływane i znoszone przez Ministra TiGM w drodze rozporządzenia<sup>21</sup> dla obszaru jednego lub kilku województw, właściwe dla:

- autostrad,
- dróg krajowych, z wyłączeniem dróg w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu był prezydent miasta,
- dróg wojewódzkich poza granicami miast i województw: stołecznego warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego,
- dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych<sup>22</sup>.

Na podstawie art. 23 ust. 2a ustawy o drogach publicznych zadania z zakresu budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich mogły być przekazywane organom gminy jako zadania zlecone;

2) wojewodowie - dla:

- dróg krajowych w granicach miast, w których przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta, z wyłączeniem dróg, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o finansowaniu dróg publicznych,
- dróg wojewódzkich w granicach miast oraz w granicach województw: warszawskiego, krakowskiego i łódzkiego;

3) właściwe podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne - dla dróg zakładowych.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania<sup>23</sup> - wskazane zostały

---

<sup>19</sup> MP Nr 18, poz. 122.

<sup>20</sup> Rozporządzenie RM z dnia 19 grudnia 1985 r. w sprawie powołania i zakresu działania Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej (tj. Dz. U. z 1992 r. Nr 65, poz. 332).

<sup>21</sup> Patrz powyższe rozporządzenie RM.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 780 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 65, poz. 309 ze zm.

zadania i kompetencje podlegające przekazaniu (wymienione w art. 5 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw), do których należało:

- planowanie i finansowanie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg krajowych i wojewódzkich w granicach administracyjnych miasta (art. 19 ust. 1 pkt 1-3 lit. a i pkt. 4 lit. a ustawy o drogach publicznych) z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz obwodnic o przeważającym ruchu tranzytowym, określonych przez właściwych terytorialnie wojewodów,
- wykonywanie uprawnień zarządcy dróg krajowych i wojewódzkich w granicach administracyjnych miast (art. 22 ust. 1 oraz art. 23 ust. 2) w zakresie, o którym mowa wyżej.

Przekazanie powyższych zadań i kompetencji następowało w drodze porozumienia. Zadania te wykonywane są po zapewnieniu środków finansowych - w formie dotacji celowej na zadania zlecone - przez administrację rządową. Przejęcie zadań i kompetencji przez gminę, która zawarła porozumienie (w nieprzekraczalnym terminie, określonym w § 6 ust. 4 na 30 października 1993 r.), następowało zgodnie z § 7 ust. 1 - z dniem 1 stycznia 1994 r. Porozumienie przestaje obowiązywać, jeśli gmina w powyższym terminie nie dokonała przejęcia zadań i kompetencji.

Wykaz gmin o statusie miasta, którym zostają przekazane zadania i kompetencje, zawiera załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia RM<sup>24</sup>.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>25</sup>, stosowana do gmin o statusie miasta, wymienionych w załączniku do ustawy oraz gmin warszawskich (te same gminy wymieniono w załączniku do ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania). Gminy te przejęły od wojewodów do prowadzenia jako własne zadania określone w art. 19 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 4 lit. a - w odniesieniu do utrzymania i ochrony dróg, a także w art. 22 ust. 1 pkt. 1 i w art. 40 ust. 1, 2 i 4 ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Jednocześnie do właściwości ww. gmin przeszły, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do wojewodów albo do Ministra TiGM, określone w art. 19 ust. 1 pkt. 2 i 4 lit. a ustawy o drogach publicznych - w odniesieniu do modernizacji i budowy dróg, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych.

Do zakresu zadań zarządów dróg publicznych należała przede wszystkim budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona tych dróg.

Do zarządów dróg należały również zadania określone w art. 23 ust. 6 ustawy, obejmujące m. in. wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg dla ruchu w wypadkach, gdy wymaga tego stan techniczny dróg, a odbywający się ruch może spowodować zniszczenie nawierzchni lub innego elementu drogi.

W rozdziale 3 ustawy zostały zawarte przepisy dotyczące właściwości zarządów dróg w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony skrzyżowań dróg z innymi drogami komunikacji lądowej lub powietrznej oraz liniowymi urządzeniami technicznymi.

W rozdziale 4 zostały określone kompetencje zarządu drogi dotyczące pasa drogowego<sup>26</sup>.

W ramach tych kompetencji zarząd drogi udzielał zezwolenia na prowadzenie wszelkich robót w pasie drogowym lub wykorzystywanie go na prawach wyłączności oraz w celach innych niż transportowe (art. 40).

### **1.1.2. Stan prawny w zakresie problematyki dróg publicznych od dnia 1 stycznia 1999 r.**

#### **1.1.2.1. Uwagi ogólne**

---

<sup>24</sup> W załączniku wymieniono 46 miast, a mianowicie: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

<sup>25</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

<sup>26</sup> Patrz również rozporządzenie RM z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszły w życie ustawy, stanowiące podstawę prawną reformy ustrojowej państwa. Zmiany w ustawie o drogach publicznych zostały wprowadzone na podstawie art. 52 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa<sup>27</sup> (tzw. „ustawa kompetencyjna”). Należy przy tym mieć na uwadze przepis art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>28</sup>, zgodnie z którym, do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień zmienionych ustawą kompetencyjną, nie dłużej jednak niż do 30 września 1999 r., zachowały moc dotychczasowe akty wykonawcze, o ile nie były sprzeczne z ustawami.

Zgodnie z art. 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu wprowadzonym ustawą kompetencyjną, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne,

przy czym ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii dróg.

Art. 2a ustawy przyznaje własność dróg krajowych Skarbowi Państwa, zaś własność dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych - właściwemu samorządowi województwa, powiatu i gminy.

Uregulowania dotyczące dróg publicznych zostały zawarte również w art. 103 powołanej wyżej ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, który w ust. 1 upoważnił Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia (do 31 października 1998 r.) wykazu dróg krajowych i wojewódzkich<sup>29</sup>. Dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nie uwzględnione w tym wykazie stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami powiatowymi. Natomiast dotychczasowe drogi gminne i lokalne miejskie stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami gminnymi.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 i 4 ustawy o drogach publicznych, drogom tym i obiektom mostowym nadaje się numerację, a dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca dróg prowadzi ich ewidencję.

Sposób numeracji dróg oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji określa minister właściwy do spraw transportu w drodze rozporządzenia<sup>30</sup>.

### **1.1.2.2. Administracja drogowa**

Zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy, zadania administracji drogowej są realizowane przez:

---

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 668.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872.

<sup>29</sup> Rozporządzenie RM z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich (Dz. U. Nr 160, poz. 1071)

<sup>30</sup> Rozporządzenie to nie zostało wydane do czasu zakończenia kontroli. Zgodnie z art. 105 uprzednio powołanej ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, do 30 września 1999 r. zachowywały moc przepisy zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych - o ile nie były sprzeczne z ustawami.

- 1) **Ministra właściwego do spraw transportu**<sup>31</sup>, do którego należy m.in. określanie kierunków rozwoju sieci drogowej, wydawanie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg i obiektów mostowych oraz sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Publicznych (art. 17);
- 2) **Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych** (art. 18), któremu ustawa przyznaje status **centralnego organu administracji rządowej** właściwego w sprawach dróg krajowych oraz **zarządcy dróg krajowych** (art. 19 ust. 2 pkt 1). Zarządcą drogi - w myśl art. 19 ust. 1 - jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych należą również sprawy określone w art. 18 ust. 2, w tym gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych na zasadach określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu (art. 18 ust. 11)<sup>32</sup>.

Generalny Dyrektor realizuje swe zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, która pełni również funkcję zarządu dróg krajowych (status zarządu drogi w aktualnym stanie prawnym zostanie omówiony niżej). W skład Dyrekcji wchodzi oddział centralny w Warszawie oraz oddziały terenowe, wymienione w art. 18 ust. 6 ustawy, których zasięg terytorialny określa na podstawie art. 18 ust. 7 Rada Ministrów w drodze rozporządzenia<sup>33</sup>.

Oddziały realizują na obszarze swego działania zadania zarządu drogi - oraz zarządcy drogi w zakresie powierzonym przez Generalnego Dyrektora (powierzenie może zatem dotyczyć dróg krajowych) na podstawie upoważnienia zawartego w art. 18 ust. 9 ustawy.

Organizację Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych określa statut, nadawany przez ministra właściwego do spraw transportu w drodze rozporządzenia<sup>34</sup>.

- 3) **Innych** - poza Generalnym Dyrektorem Dróg Publicznych - **zarządców dróg**<sup>35</sup> (art. 19 ust. 2), a mianowicie:
  - zarząd województwa - dla dróg wojewódzkich,
  - zarząd powiatu - dla dróg powiatowych,

---

<sup>31</sup> Z dniem 1 kwietnia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943, zm. Nr 162, poz. 1122). Ustawa ta, zgodnie z art. 96, uchyliła ustawy o urzędach ministrów (m.in. ustawę z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej - Dz. U. Nr 67, poz. 407) - z tym, że w myśl art. 89 ministrowie powołani w skład Rady Ministrów na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy wykonują swoje zadania i kompetencje do czasu ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów kierujących określonym działem zgodnie z zasadami określonymi w art. 3 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z powołaną ustawą, obecnie ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą działu.

<sup>32</sup> Nie wydane do czasu zakończenia kontroli.

<sup>33</sup> Rozporządzenie RM z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego zasięgu terytorialnego oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1136).

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 20 grudnia 1998 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (Dz. U. Nr 164, poz. 1192).

<sup>35</sup> Zgodnie z ustawami określającymi organizację i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, zadania dotyczące dróg publicznych są zadaniami własnymi samorządów. Są to następujące ustawy:

- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) - patrz art. 14 ust. 1 pkt 10 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1,

- z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) - art. 4 ust. 6 w zw. z art. 2 ust. 1,

- z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) - art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 ust. 1

- zarząd gminy - dla dróg gminnych.

Ponadto, na podstawie art. 19 ust. 5, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta. Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w drodze porozumień.

Zgodnie z art. 103 ust. 4 i 5 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną - zarządca drogi powiatowej lub wojewódzkiej, który przejął właściwe drogi, jest następcą prawnym dotychczasowego zarządu drogi. Wstępuje on w prawa i obowiązki tego zarządu, w szczególności wynikające z zawartych umów i porozumień oraz decyzji administracyjnych.

Przepisy art. 21 ustawy o drogach publicznych stanowią o możliwości wykonywania obowiązków zarządcy drogi przy pomocy powołanej przez zarządcę **jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi** oraz ustalają zakres kompetencji zarządów dróg (w tym również Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, która wykonuje zadania zarządu dróg krajowych z mocy ustawy).

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 22 ustawy, zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym i może je oddawać innym podmiotom gospodarczym w dzierżawę, najem albo je użyczać w drodze umowy na cele związane z gospodarką drogową, potrzebami ruchu drogowego i obsługi podróży. Kompetencje byłych zarządów dróg, określone w art. 36, 38 ust. 2 i 40 ust. 1 - przejął zarządca drogi. Jest on również obecnie wyłącznie właściwy w sprawach udzielania zezwoleń, o których mowa w art. 39 ust. 3 ustawy.

### **1.1.3. Obowiązki zarządcy drogi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu**

W art. 4 ust. 1 pkt 10 ustawy o drogach publicznych zdefiniowano, iż utrzymanie drogi polega na wykonywaniu robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu.

Do zarządcy drogi należy w szczególności (art. 20):

- opracowanie projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych,
- utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i obiektów mostowych,
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- wprowadzanie ograniczeń bądź zamykanie dróg i drogowych obiektów mostowych dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia,
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,

- sadzenie, utrzymanie oraz usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym poza obszarami zabudowanymi.

## 1.2. Zarządzanie ruchem na drogach.

Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>36</sup>, zwana dalej „ustawą”.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z zastrzeżeniem art. 151 ustawy stanowiącym, że:

- wymienione w nim przepisy uchylonej ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>37</sup> tracą moc z dniem 30 czerwca 1998 r.,
- do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, nie dłużej jednak niż przez okres 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, zachowują moc przepisy wydane na podstawie ustawy uchylonej, jeżeli nie są sprzeczne z nową ustawą.

Ustawa - Prawo o ruchu drogowym została zmieniona z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 127 „ustawy kompetencyjnej”. Zmiany istotne dla problematyki niniejszej kontroli zostaną wyodrębnione przy omawianiu poszczególnych przepisów ustawy.

Podstawowe zasady dotyczące ruchu drogowego zostały określone w przepisach działu 2 ustawy.

Art. 7, odnoszący się do znaków i sygnałów drogowych, zawiera upoważnienia:

- dla Ministrów TiGM oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji (SWiA), w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej - do wydania rozporządzenia w sprawie określenia znaków i sygnałów obowiązujących w ruchu drogowym, ich znaczenia i zakresu obowiązywania,
- dla Ministra TiGM w porozumieniu z Ministrem SWiA - do wydania zarządzenia w sprawie określenia szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunków ich umieszczania na drogach.

Z dniem 1 lipca 1999 r weszło w życie rozporządzenie Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>38</sup>. Wspomniane zarządzenie nie zostało wydane do czasu zakończenia kontroli. Zatem do 30 czerwca 1999 r. w zakresie tej problematyki obowiązywały akty wykonawcze, wydane na podstawie uchylonej ustawy<sup>39</sup>.

Kompetencje organów w zakresie zarządzania ruchem zostały określone w art. 10 ustawy w następujący sposób:

1) Do dnia 31 grudnia 1998 r.:

---

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 58, poz. 622

<sup>39</sup> Były to:

- rozporządzenie Ministrów: TiGM oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 11 stycznia 1993 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 32, poz. 145 ze zm.),
- zarządzenie Ministra TiGM z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych przepisów określających znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu (MP Nr 16, poz. 120 ze zm.).

a) Minister TiGM:

- sprawował nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych,
- zarządzał ruchem na autostradach i drogach ekspresowych, przy czym kompetencje te mógł przekazać, w porozumieniu z Ministrem SWiA, w drodze rozporządzenia, wojewodzie lub państwowej jednostce organizacyjnej;

b) wojewoda zarządzał ruchem na drogach publicznych innych niż autostrady i drogi ekspresowe.

2) Od dnia 1 stycznia 1999 r.

a) Minister TiGM

- sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych i w tym zakresie może nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego,
- zarządza ruchem na drogach krajowych<sup>40</sup>, przy czym kompetencje te może przekazać, w porozumieniu z Ministrem SWiA, w drodze rozporządzenia, marszałkowi województwa lub państwowej jednostce organizacyjnej;

b) marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich;

c) starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

Ponadto, zarówno przed 1 stycznia 1999 r., jak po tej dacie, przepisy art. 10 ustawy upoważniały Ministra TiGM do wydania rozporządzenia w sprawie określenia szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (w porozumieniu z Ministrami SWiA oraz Obrony Narodowej). Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach<sup>41</sup> weszło w życie z dniem 18 sierpnia 1999 r. Natomiast z dniem 1 lipca 1999 r. utraciło moc rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach<sup>42</sup>.

Oba wymienione rozporządzenia zawierają przepisy szczególnie istotne dla tematyki niniejszej kontroli, w tym:

1) Projekt organizacji ruchu, który jest opracowywany przez inwestora lub zarząd drogi i zatwierdzany:

a) do dnia 31 grudnia 1998 r.:

- dla autostrad i dróg ekspresowych - przez Ministra TiGM po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Policji,
- dla pozostałych dróg - przez wojewodę<sup>43</sup> po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji, a także opinii zarządu drogi, jeżeli jest wnioskodawcą organizacji ruchu, oraz właściwego organu wojskowego, jeżeli droga przebiega w rejonie przyległym do obiektów wojskowych;

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 3 b omawianej ustawy, drogami krajowymi, wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi są drogi publiczne określone zgodnie z przepisami o drogach publicznych.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 748

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 97, poz. 485 ze zm.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej wcześniej ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych - kompetencje wojewody w zakresie zatwierdzania projektów organizacji ruchu i prowadzenia ewidencji tych projektów, przeszły z dniem 1 stycznia 1996 r. do właściwości organów

- b) od dnia 1 stycznia 1999 r.:
- dla dróg krajowych - przez Ministra TiGM,
  - dla dróg wojewódzkich - przez marszałka województwa,
  - dla dróg powiatowych i gminnych - przez starostę, po zaopiniowaniu przez organy wymienione w pkt a).
- 2) Kompetencje organów i tryb postępowania w zakresie organizacji ruchu drogowego:
- a) wynikającej z wybudowania lub zmodernizowania drogi,
  - b) w okresie prowadzenia robót w pasie drogowym lub czynności wymagających zajęcia pasa drogowego,
  - c) w sytuacji, gdy ruch ten wywołuje zmianę stanu technicznego drogi w stopniu mogącym zagrozić trwałości jej konstrukcji lub bezpieczeństwa ruchu.
- 3) Wykonywanie przez zarząd drogi zadań technicznych związanych z organizacją ruchu na drogach,
- 4) Sprawowanie przez organ zarządzający ruchem nadzoru w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drodze.

W art. 21 ustawy - Prawo o ruchu drogowym zostały określone kompetencje organu zarządzającego ruchem w zakresie regulowania, na obszarze zabudowanym i poza nim, za pomocą znaków drogowych, dopuszczalnej prędkości pojazdów - w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

Art. 56 ustawy określa ogólne zasady przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych oraz upoważnia (w ust. 4) Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej do określenia - w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z wymienionymi w tym przepisie ministrami - szczegółowych zasad tego przewozu<sup>44</sup>.

### **1.3. Kontrola ruchu drogowego.**

Zgodnie z art. 129 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji<sup>45</sup>. Przepis ten określa liczne uprawnienia funkcjonariuszy Policji, związane z wykonywaniem czynności w powyższym zakresie. Między innymi określa (art. 129 ust. 2 pkt 7 lit. a), że policjant jest uprawniony do wydawania poleceń osobie odpowiedzialnej za utrzymanie drogi.

---

gmin o statusie miasta określonych w załączniku do ustawy, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 57, poz. 608). W okresie poprzednim obowiązywało rozporządzenie Ministrów: TiGM oraz SWiA z dnia 16 października 1997 r. w sprawie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 130, poz. 872). Rozporządzenia ustala, że przewóz na obszarze miast pewnych rodzajów paliwa dla zaopatrzenia stacji paliw może odbywać się tylko w okresie i po drogach wyznaczonych przez właściwego marszałka województwa – poprzednio - wojewodę.

<sup>45</sup> Strukturę organizacyjną Policji i zasady jej funkcjonowania określa ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych w zakresie kontroli ruchu drogowego są zawarte m.in. w art. 129 ust. 5 i art. 131 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Art. 10 ust. 1 ustawy o Policji określa dla komendantów Policji obowiązek składania rocznych sprawozdań z ich działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatów i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie.

#### **1.4. Regulacje Prawa budowlanego w zakresie tematyki kontroli.**

Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>46</sup>, droga stanowi budowlę i obiekt budowlany, zatem sprawy związane z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką dróg oraz działalnością organów administracji państwowej (obecnie: publicznej) w tym zakresie - podlegają przepisom tej ustawy.

Przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 zobowiązuje właściwych ministrów - w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji - do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane inne niż budynki i ich usytuowanie. Ponadto ww. ministrowie - na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 2 - mogą w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji określić warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych innych niż budynki mieszkalne. Na podstawie ww. upoważnień zostało jedynie wydane rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>47</sup>. Pozostałe przepisy dotyczące dróg i obiektów mostowych dotychczas nie zostały wydane.

Art. 61 Prawa budowlanego zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania go w należytym stanie technicznym i estetycznym.

Uregulowania art. 62 ust. 1 ustawy zobowiązują właściciela lub zarządcę obiektów budowlanych do poddawania ich w czasie użytkowania okresowej kontroli:

- co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
- co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznej sprawności i wartości użytkowej całego obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia.

Kontrole, o których mowa, powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4).

---

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 43, poz. 430

Przepis art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego zobowiązuje właściciela lub zarządcę każdego budynku lub innego obiektu budowlanego, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia pod względem zgodności z przepisami w myśl art. 20 ust. 2, do prowadzenia książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego oraz remontów i przebudowy (przepis ten w odniesieniu do obiektów budowlanych obowiązuje od dnia 24 grudnia 1997 r.). Do książki obiektu budowlanego powinny być dołączone dokumenty, o których mowa w art. 64 ust. 3, m.in. protokoły kontroli obiektu.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - stosownie do upoważnienia art. 64 ust. 4 - w dniu 18 października 1998 r. wydał rozporządzenie w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>48</sup>.

## 2. Uwarunkowania organizacyjne w zakresie kontrolowanej działalności

Administracja publiczna realizuje na drogach publicznych dwie ustawowe funkcje: zarządzanie drogami oraz zarządzanie ruchem na drogach. Kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej w tym zakresie uległy gruntownym zmianom na przełomie lat 1998 i 1999.

Zarządzanie drogami reguluje ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

W 1998 r. 374 tys. km dróg publicznych dzieliło się na:

- a/ drogi krajowe - 46 tys. km,
- b/ drogi wojewódzkie - 130 tys. km,
- c/ drogi gminne - 180 tys. km,
- d/ drogi zakładowe - 18 tys. km.

Drogami krajowymi zarządzali:

- a/ poza miastami prezydenckimi (43 tys. km) - dyrekcje okręgowe dróg publicznych<sup>49</sup>,
- b/ w miastach prezydenckich<sup>50</sup> (3 tys. km) - wojewodowie, a w dużych miastach (określonych ustawą z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>51</sup>) zarządy miast.

Drogi wojewódzkie:

- a/ pozamijskie (116 tys. km) podlegały dyrekcjom okręgowym dróg publicznych,
- b/ na terenie miast (14 tys. km) wojewodom lub zarządom dużych miast.

Drogami gminnymi (180 tys. km) - zarządzały gminy (w tym 36 tys. km gminy miejskie).

Drogi zakładowe (18 tys. km) - stanowiące dojazdy do zakładów lub stacji kolejowych - utrzymywały same zakłady.

Od 1 stycznia 1999 r. drogi publiczne dzielą się na krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

---

<sup>48</sup> Dz. U. nr 135, poz. 882

<sup>49</sup> 17 jednostek terenowych Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych

<sup>50</sup> Miasta w których przewodniczącym zarządu miasta jest prezydent

<sup>51</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

### Długość dróg publicznych w Polsce na 1.01.1999 r.

Lp.	Kategoria dróg	Szacunkowe <sup>52</sup> długości dróg (w km)
1.	drogi krajowe	18.100
2.	drogi wojewódzkie	29.600
3.	drogi powiatowe	126.600
4.	drogi gminne	186.000

W zależności od kategorii, każda droga posiada swojego właściciela i zarządcę.

- Drogi krajowe są własnością Skarbu Państwa, a ich zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych,
- Drogi wojewódzkie są własnością samorządu wojewódzkiego, a ich zarządcą jest zarząd województwa,
- Drogi powiatowe są własnością samorządu powiatowego, a ich zarządcą jest zarząd powiatu,
- Drogi gminne są własnością gminy, a ich zarządcą jest zarząd gminy.

Jednakże w granicach miast na prawach powiatu<sup>53</sup> zarządcą wszystkich dróg publicznych, niezależnie od prawa ich własności, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta.

Ponadto zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumień.

Zarządcy dróg mogą wykonywać swoje obowiązki przy pomocy powołanej przez siebie jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. W przypadku, gdy jednostka taka nie została powołana, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca. Na drogach krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych zadania zarządu drogi wykonują oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych.

Zarządzanie ruchem na drogach reguluje ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

W 1998 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej sprawował nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych oraz zarządzał ruchem na autostradach i drogach ekspresowych. Mógł on jednakże (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji) przekazać, w drodze rozporządzenia, kompetencje w zakresie zarządzania ruchem na autostradach i drogach ekspresowych wojewodzie lub państwowej jednostce organizacyjnej. Ruchem na wszystkich pozostałych drogach zarządzali wojewodowie.

Od 1 stycznia 1999 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej również sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach publicznych, ale zarządza ruchem na wszystkich drogach krajowych, a nie tylko autostradach i drogach ekspresowych. Może on również na pozostałych drogach nakazać zmianę organizacji ruchu ze względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu

<sup>52</sup> W związku z tym, że istniała możliwość zmiany kategorii niektórych odcinków dróg w pierwszym roku funkcjonowania reformy, przedstawione dane mogą ulec niewielkim zmianom.

<sup>53</sup> Określenie miasta na prawach powiatu zawiera rozdział 9 - Miasta na prawach powiatu - ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.)

tranzytowego. Może też (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji) przekazać, w drodze rozporządzenia, kompetencje w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa lub państwowej jednostce organizacyjnej.

Na drogach wojewódzkich ruchem zarządza marszałek województwa.

Na drogach powiatowych i gminnych ruchem zarządza starosta.

### **3. Istotne ustalenia kontroli**

#### **3.1. Miejsca stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego**

**3.1.1. We wszystkich skontrolowanych zarządach dróg dokonano oględzin dróg, ze szczególnym uwzględnieniem elementów mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu. Badania przeprowadzono na co najmniej 5 % długości dróg pozostających w zarządzie poszczególnych jednostek, w tym na tych odcinkach, na których wydarzyło się najwięcej wypadków lub które są obciążone największym ruchem. Spośród 85 skontrolowanych zarządów, tylko na drogach jednego (Miejski Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie<sup>54</sup>) kontrolerzy nie ujawnili miejsc zagrażających bezpieczeństwu ruchu. W pozostałych zlokalizowali 381 miejsc stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

**3.1.2.** Podstawową przyczyną występowania miejsc zagrażających bezpieczeństwu ruchu było niedostosowanie organizacji ruchu na drogach do projektów organizacji tego ruchu. Spośród 57 zarządów posiadających takie projekty, tylko na drogach 9 z nich faktyczna organizacja ruchu była zgodna z projektowaną, natomiast na terenie działania 6 zarządów organizacja ruchu całkowicie odbiegała od projektów.

W wyniku oględzin odcinków 8 dróg wojewódzkich o długości 60 km na terenie Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich stwierdzono brak 73 pionowych znaków drogowych, przewidzianych w projektach organizacji ruchu.

Opracowany we wrześniu 1994 r. projekt organizacji ruchu na drogach objętych zarządem Urzędu Miasta i Gminy w Prochowicach nie został wdrożony do czasu kontroli NIK. Z 93 znaków drogowych, przewidzianych do umieszczenia na ulicach dwóch osiedli, ustawiono tylko 31. Odstępstwa od projektu dotyczyły głównie organizacji ruchu

---

<sup>54</sup> Zarząd prowadził działania ograniczające zagrożenia bezpieczeństwa w oparciu o Studium Komunikacji w Olsztynie i efektywnie współpracował z Komisją ds. Koordynacji Robót i Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy prezydencie m. Olsztyna. W mieście miał miejsce w 1999 r. (I poł.) ponad 16 % spadek w stosunku do 1998 r. liczby wypadków drogowych.

na skrzyżowaniach, na których nie umieszczono żadnych przewidzianych w projekcie znaków upoważniających do pierwszeństwa przejazdu. Pozostałe odstępstwa od projektu dotyczyły braku oznakowania przejść dla pieszych. W miejscach o odmiennej niż w projekcie organizacji ruchu w 1998 r. zdarzyły się 4 spośród 5 wypadków, które miały miejsce na drogach będących w zarządzie Urzędu Miasta i Gminy;

Na drogach zarządzanych przez Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu stwierdzono brak przewidzianych w projekcie znaków drogowych. Przykładowo brakowało znaków: D-3 „droga jednokierunkowa” i A-7 „ustąp pierwszeństwa” przy ul. Gorlickiej, znaku A-7 przy wyjeździe z drogi osiedlowej na ul. Kiełczowską, znaku A-7 na skrzyżowaniu ul. Partyzantów z ul. Dembowskiego. Na skrzyżowaniu ulic Pomorskiej, Łowieckiej i pl. Staszica, niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu był umieszczony znak C-10 „nakaz jazdy z lewej strony znaku”, który został umieszczony na poboczu drogi zamiast na wysepce na słupie sygnalizatora. W rezultacie kierowcy nieprawidłowo objeżdżali wysepkę, powodując zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na drodze nr 964 Wieliczka - Niepołomice - Ispina - Zielona – Szczurowa, należącej do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, brakowało 19 znaków drogowych w stosunku do projektu oznakowania pionowego z 1991 r., takich jak: B-20 „stop”, A-7 „ustąp pierwszeństwa”, A-1, A-2, A-4 „niebezpieczny zakręt ...”, A-6a, A-6b i A-6c „skrzyżowanie z drogą podporządkowaną ...”.

Na drogach Zarządu Dróg Powiatowych w Legnicy stwierdzono brak przewidzianych w projektach organizacji ruchu znaków ostrzegających przed niebezpiecznymi zakrętami (na drodze 20305 w rejonie Kwiatkowic) lub informujących o skrzyżowaniu z drogą podporządkowaną (w Zamienicach i Kwiatkowicach). Natomiast brak oznakowania remontowanego odcinka drogi Strzegom-Rawicz umożliwił wjazd „pod prąd” na odcinek drogi jednokierunkowej.

Podczas oględzin 131 km dróg krajowych nr 19 i nr 831, tj. ponad 13 % ogólnej długości dróg zarządzanych przez Oddział Wschodni GDDP, stwierdzono brak 25 znaków drogowych, ujętych w planach liniowych oznakowania pionowego.

Oględziny 66 km dróg zarządzanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (19,15 % długości dróg na terenie Rejonu Dróg Wojewódzkich we Włocławku) wykazały brak w pasie drogi 30 znaków pionowych ujętych w projektach organizacji ruchu oraz niezgodne z kilometrażem podanym w projektach posadowienie

47 znaków pionowych. Wg wyjaśnienia drogomistrza, w trakcie objazdu drogi nie weryfikowano zgodności ustawienia oznakowania z projektem organizacji ruchu.

Na terenie działania 49 zarządów dróg stwierdzono brak pionowych znaków drogowych, ujętych w projektach organizacji ruchu, na drogach 29 zarządów niezgodne z projektami było oznakowanie poziome dróg, natomiast na drogach 12 zarządów brakowało innych niż znaki drogowe, urządzeń organizacji ruchu, które powinny się tam znajdować według projektów organizacji ruchu. Między innymi brakowało wysepek tworzących azyle dla pieszych przekraczających jezdnie, barier energochłonnych, luster itp. Jednocześnie na drogach zarządzanych przez 15 zarządów stwierdzono ustawienie znaków drogowych i innych urządzeń, które nie były przewidziane w projektach organizacji ruchu.

**3.1.3.** W trakcie kontroli zlokalizowano wiele miejsc stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu na drogach, dla których nie sporządzono projektów organizacji ruchu. Przede wszystkim brak było znaków ostrzegających o szczególnie niebezpiecznym ukształtowaniu dróg.

Na drodze powiatowej Nr 15489 relacji Łączna - Zalezianka - Belno o długości 4,7 km, Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku Kamiennej nie umieścił żadnych znaków drogowych (pionowych i poziomych), mimo 4 ostrych zakrętów (pod kątem 90°).

Na zarządzanej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie drodze nr 966 Wieliczka - Gdów - Muchówka – Tymowa nie był oznakowany odpowiednimi znakami (A-22 / A-23) odcinek (km 9,500 - 10,000), na którym nachylenie podłużne przekraczało 8 %.

Na zarządzanej przez Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie drodze nr 14248, przy szkole w miejscowości Dobieszowice nie było znaku pionowego D-6 („przejście dla pieszych”), a znak T-27 („przejście dla pieszych szczególnie uczęszczane przez dzieci”) był odwrócony.

W Lgocie Górnej (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach) przejście dla pieszych, obsługujące szkołę podstawową i przystanek autobusowy zostało zlokalizowane na wzniesieniu drogi. Z uwagi na prosty przebieg drogi po obu stronach przejścia (ok. 600 m) część pojazdów poruszała się z prędkością ok. 120 km/h, ponieważ droga nie przebiega przez obszar zabudowany, a przed przejściem brak było znaków ostrzegawczych lub ograniczających dozwoloną prędkość.

W Rogoźniku na drodze gminnej przez zaporę (ul. Niebyła), z obu stron zwiężenia mostu na jazie nie było znaków A-12b i A-12c (zwiężenie jezdni prawo lub lewostronne),

ani znaków ograniczających skrajnię poziomą. Z obu stron mostu brakowało też znaków B-18 („zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 2,5 tony”), znaku B-31 („pierwszeństwo dla nadjeżdżających z przeciwka”), a usytuowany po przeciwnej stronie mostu znak D-5 („pierwszeństwo na zwężonym odcinku jezdni”) był zasłonięty gałęziami drzewa.

Właściwych znaków brakowało również na tych odcinkach dróg, na których już wcześniej dochodziło do wypadków.

W miejscowości Kasajan, na zarządzanej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie drodze nr 83 (km 146,300 - 146,799) w latach 1993 – 1998 miało miejsce 14 wypadków, w tym 6 najechań na pieszych. Na tym odcinku drogi, wobec braku chodników, znaczny ruch pieszych odbywa się po utwardzonych poboczach. Teren jednakże nie był oznakowany jako zabudowany i kierowcy nie wiedzieli, iż wjeżdżają w obszar zagrożony wypadkami. Brakowało również innych znaków ostrzegawczych.

W Gorzowie Wielkopolskim, na ciągu ulic: Walczaka, Piłsudskiego, Górczyńska, Szarych Szeregów (drogi zarządzane przez Urząd Miasta), gdzie w latach 1996 – 1998 miało miejsce 37 wypadków (najwięcej w mieście), przy 3 wyznaczonych „zebrami” przejściach dla pieszych nie było znaków pionowych D - 6 („przejście dla pieszych”), w tym przy przejściu do supermarketu HIT.

Poza znakami drogowymi brakowało też, lub były niezdatne do użytku inne urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W Siemianowicach Śląskich, na drogach zarządzanych przez Urząd Miejski, obiekty budowlane znajdujące się w obrębie skrzyżowań ulic: Bohaterów Westerplatte, Bytkowskiej i Watoty oraz drogi wyjazdowej z osiedla i ulicy Cmentarnej, ograniczały znacznie widoczność przy wyjeździe z ulic podporządkowanych na ulice główne. Lustra, mające poprawić widoczność, były stłuczone.

Na drodze nr 221 Nowa Sól – Stany – Lipiny, znajdującej się w zarządzie Powiatowego Zarządu Dróg w Nowej Soli, stwierdzono brak po obu stronach drogi, za mostem na kanale Krzyckim, 150 m barier ochronnych. Droga w tym miejscu usytuowana jest na ok. 3,5 m nasypie.

Na drodze Nr 26847 Ostróda – Brzydowo (Zarząd Dróg Powiatowych w Ostródzie), w miejscowości Ornowo stwierdzono uszkodzone bariery betonowe wzdłuż drogi biegnącej nad wąwozem o głębokości 5 - 10 m.

Niektóre stwierdzone w trakcie kontroli zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego powstały w wyniku nierzetelnych działań zarządów dróg.

Na skrzyżowaniu dróg powiatowych, tj. ul. Św. Anny i ul. Wyszyńskiego w Lublińcu (Starostwo Powiatu w Lublińcu) przejście dla pieszych zostało wyznaczone tak blisko skrzyżowania, że pojazdy zmieniające kierunek ruchu z konieczności wjeżdżają na przejście, zagrażając bezpieczeństwu pieszych.

Na drodze nr 14258 w Bobrownikach (Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie) przystanek autobusowy bez zatoki zlokalizowany był bezpośrednio przed łukiem drogi, a w obu kierunkach ruchu nie było zakazu wyprzedzania.

W Chojnowie (Zarząd Dróg Powiatowych w Legnicy) na ulicy Mikołaja Reja przejście dla pieszych zlokalizowano na łuku drogi, w miejscu z ograniczoną widocznością.

W Nowej Soli w obrębie skrzyżowania drogi krajowej nr 3 z drogą wojewódzką nr 315 (ulice Piłsudskiego, Staszica i Zielonogórska) zlokalizowano dwie stacje paliw (Aral i Shell). Jednocześnie wprowadzono organizację ruchu pozwalającą na wyjazdy ze stacji w lewo i prawo, przez co na skrzyżowaniu utworzyły się dodatkowe punkty kolizyjne. Wg przekazanego kontrolującym stanowiska nowego zarządu drogi - Biura Oddziału Południowo-Zachodniego GDDP w Zielonej Górze, organizacja ruchu na skrzyżowaniu utrudnia przejazd przez to skrzyżowanie i zagraża bezpieczeństwu ruchu do tego stopnia, iż musiano tam wyłączyć sygnalizatory świetlne. Jednakże „istotna poprawa jest jednak niemożliwa, bo zaprojektowanie dodatkowego wlotu i wylotu na już trudnym skrzyżowaniu na tyle zagmatwało sytuację, że żadna zmiana tej organizacji ruchu nie przywróci bezpieczeństwa w tym miejscu”.

W trakcie robót drogowych prowadzonych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie na drodze nr 775 Słomniki – Proszowice z maszyny ścinającej pobocze drogi wyciekał na jezdnię olej przekładniowy, powodując śliskość nawierzchni. Praca maszyny została wstrzymana dopiero po interwencji kontrolera NIK.

Zdarzało się, że zarząd drogi powodował zagrożenia bezpieczeństwa na drodze innego zarządu – uszkadzając tę drogę.

Biuro Budowy Autostrady Wrocław – Gliwice GDDP w trakcie budowy wiaduktu autostrady całkowicie zniszczyło 450 m odcinek, zarządzanej przez Zarząd Dróg Powiatowych w Strzelcach Opolskich, drogi nr 27412 Dolna – Olszowa.

Nieprawidłowości w działaniach zarządów dróg stwierdzono również w miejscach zakwalifikowanych przez te zarządy jako szczególnie niebezpieczne, tzw. „czarne punkty”.

Na drodze krajowej nr 1 w miejscowości Brudzowice, Gmina Siewierz, tablica ostrzegająca o miejscu szczególnie niebezpiecznym usytuowana była w taki sposób, że kierujący pojazdami widzieli ją na tle tablicy reklamowej o wymiarach większych, niż tablica „czarny punkt”. Ponieważ obie tablice były zbliżonego koloru, przesłanie wynikające z treści tablicy ostrzegającej mogło nie być przez kierujących właściwie i w odpowiednim czasie odczytane. Było to tym bardziej niebezpieczne, że jezdnia na tym odcinku drogi przebiega w łuku pionowym i poziomym, a nawierzchnia przed łukiem i za łukiem była pofałdowana.

Na zarządzanej przez Oddział Południowy GDDP w Katowicach drodze nr 46 „czarny punkt” stanowi skrzyżowanie dróg w miejscowości Jawornica. W miejscu tym do drogi krajowej, po jej przeciwnych stronach, w odstępnie ok. 40 m włączają się drogi powiatowe. Pojazdy, chcąc przejechać przez drogę krajową, muszą: włączyć się do ruchu, dojechać do osi drogi, zahamować i czekać na możliwość skrętu w lewo - zakłócając tymi manewrami płynność ruchu na drodze nr 46. Dla części włączających się do ruchu widoczność ograniczał znak informacyjny, zieleń i przydrożna kapliczka, a jadący drogą krajową, widząc prosty przebieg drogi nr 46 od Lublińca i nieliczne zabudowania, nie respektują ustawionego wcześniej (ok. 1 km) znaku ograniczenia prędkości do 70 km. Mimo to znaku tego nie powtórzono w pobliżu „czarnego punktu”.

**3.1.4.** Stan techniczny poddanych oględzinom dróg nie budził zastrzeżeń na obszarze działania tylko 20 zarządów dróg. Na terenie pozostałych skontrolowanych zarządów stan ten był niezadowolający, w tym na terenie 8 zarządów – zdecydowanie zły. Zły lub niezadowolający stan techniczny dróg, stwarzający zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu, stwierdzano zarówno na drogach gminnych i powiatowych, jak krajowych i wojewódzkich.

Droga nr 789 zarządzana jest przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach. Na całym jej odcinku, pomiędzy miejscowościami Sośnica – Żarki, na prawym pasie

występowały koleiny, w okolicy skrzyżowania z drogą nr 1 (na długości ok. 100 m) dochodzące do 20 cm głębokości.

Na drogach Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie zagrożenia bezpieczeństwa dla ruchu pojazdów i pieszych były wynikiem niewyrównania poboczy dróg. Stwierdzono m. in.:

- zawyżenie poboczy drogi, utrudniające spływ wody, na szczególnie niebezpiecznym odcinku drogi nr 968 (km 0,200 - 3,500), oznakowanym znakami ostrzegającymi przed śliską nawierzchnią;
- nierówności poboczy w miejscach wzmożonego ruchu pieszych, zmuszające ich do chodzenia po jezdni, np.: w km od 54,950 do 55,510 drogi nr 969 w miejscowości Jazowsk, gdzie ustawione były znaki informujące kierowców o ruchu dzieci.

W Siemianowicach Śląskich na drogach zarządzanych przez Urząd Miejski, na ulicach: Świerczewskiego, Cmentarnej i Parkowej stwierdzono liczne ubytki nawierzchni jezdni, zniszczone krawężniki oraz w wielu miejscach obniżone nawet o ok. 10 cm w stosunku do poziomu jezdni pokrywy studzienek kanalizacyjnych.

Na drodze Dobropole – Kołowo, będącej w zarządzie Urzędu Gminy Stare Czarnowo, znajdował się przekop w poprzek drogi – pozostałość po robotach ziemnych.

Na jezdniach ulic Płowieckiej i Ostrobramskiej w Warszawie głębokość kolein wynosiła miejscowo 3 - 4 cm, a na Wisłostradzie - 8 cm.

We Włodawie na ul. Mickiewicza, gdzie odnotowano 2 kolizje, których przyczyną było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu i niewłaściwy stan drogi, na całej długości jezdni występowały liczne muldy, ubytki i odkształcenia nawierzchni do 15 cm; ok. 7 cm ponad powierzchnię jezdni wystawała obudowa studzienki kanalizacyjnej.

Wg informacji Komendy Miejskiej Policji w Legnicy w 1999 r. (7 miesięcy) zły stan nawierzchni jezdni był bezpośrednią przyczyną wypadku (skrzyżowanie drogi powiatowej nr 20413 z drogą krajową 336).

Zagrożenie bezpieczeństwa ruchu na drogach stwarzały niewłaściwie usytuowane lub nie pielęgnowane drzewa i krzewy. Sytuacje takie stwierdzono na terenie 50 zarządów dróg, gdzie gałęzie ograniczały widoczność znaków drogowych lub przebiegu drogi.

Na drodze nr 221 Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, gdzie w 1998 r. wydarzyło się 39 wypadków (7 zabitych i 60 rannych), nie wycięto krzaków i chwastów ograniczających widoczność znaków drogowych, m. in. ostrzegających o zakręcie (km 19+000), skrzyżowaniu (km 28+160) oraz widoczność drogi na zakrętach (km 38+500 i 17+000). Na drodze nr 222, na której w 1998 r. zdarzyło się 69 wypadków (4 osoby zabite i 110 rannych) niewykoszone chwasty przesłaniały widoczność drogi (km 2+700, 6+500, 7+400). Ponadto krzakami zasłonięte były znaki drogowe ostrzegające o niebezpieczeństwie oraz ograniczające prędkość (droga nr 225 - km 5+400) i znak ostrzegający o zakręcie (droga 214 – km 117+800).

W Warszawie na ulicy Koszykowej niewidocznych dla kierowców było 10 znaków pionowych i 1 sygnalizator świetlny, które zasłaniały gałęzie drzew.

Bezpieczeństwu ruchu drogowego zagrażały również drzewa rosnące bezpośrednio przy krawężniach jezdni lub przy samej jezdni. Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych<sup>55</sup> określają (§ 16 ust. 3) jako zagrażające bezpieczeństwu ruchu na drodze drzewa i krzewy rosnące w odległości mniejszej niż 2,5 m od krawędzi jezdni. Tymczasem w odległości mniejszej niż 2,5 m rosły nie tylko stare, wieloletnie drzewa, ale dokonywano nowych nasadzeń.

W Lubartowie na znacznej części ulic pnie starych drzew znajdowały się na krawędzi jezdni lub w odległości do 1,5 m od niej. Ponadto w 1996 r. na zlecenie zarządu drogi (Urząd Miasta Lubartów) przy dwóch ulicach posadzono 44 drzewa w odległości 50 – 80 cm od krawędzi jezdni.

W Siemianowicach Śląskich zagrożenie bezpieczeństwa ruchu stwarzały wysokie drzewa rosnące na krawędzi jezdni ulic Cmentarnej i Oświęcimskiej oraz w odległości 0,4 m od krawędzi jezdni ulicy Zwycięstwa.

W Gorzowie Wielkopolskim na skrzyżowaniu ul. Ciołkowskiego z drogą w kierunku Kostrzyna zasłonięty był znak przejście dla pieszych i znak ograniczający prędkość do 70 km/h. Natomiast przy ul. Walczaka młode, kilkuletnie drzewa rosły w odległości około 30 cm od krawędzi jezdni.

Nieodpowiednio usytuowana lub niewłaściwie pielęgnowana zieleń występowała również w miejscach i przy drogach, na których często zdarzały się wypadki. Niejednokrotnie do powstania tych wypadków przyczyniła się właśnie ta zieleń.

---

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 6, poz. 33 ze zm.

W Gorzowie Wielkopolskim na ciągach ulic: Al. Konstytucji 3 Maja, Myśluborska, Szczecińska oraz ulic: Al. 11 Listopada, Kostrzyńska, Dobra, w okresie od 1996 do 1998 roku wydarzyło się 49 wypadków. Na ul. Konstytucji 3 Maja, na pasie rozdzielającym jezdnie, zadrzewienia i słupy oświetleniowe usytuowane były bezpośrednio przy krawędzi jezdni, a na skrzyżowaniu al. 11 Listopada z ul. Jancarza drzewa wrastały w skrajnię drogową jezdni. Na rondzie Myśluborska / Niemcewicz gałęzie drzew zasłaniały całe oznakowanie pionowe, a na skrzyżowaniu z ul. Ciołkowskiego znaki D-6 („przejście dla pieszych”) i B-33, ograniczający dopuszczalną prędkość do 70 km/h.

We Włodawie (drogi zarządzane przez Urząd Miasta) na ulicy Rynek, na której zdarzyło się 6 kolizji, znajdujący się przed skrzyżowaniem z ulicą Piłsudskiego znak drogowy B-20 „stop” był z jezdni całkowicie niewidoczny, bo zasłonięty przez rosnące przed nim drzewo. Natomiast na ulicy Partyzantów, gdzie miało miejsce 6 kolizji, których przyczyną wg policji było nieprawidłowe zachowanie się kierującego, dokonane przez kontrolera NIK oględziny wykazały, iż kierowcom pojazdów opuszczających plac postojowy widoczność ograniczały drzewa rosnące przy krawężniku, na łuku jezdni.

We Wrocławiu u zbiegu ul. Osobowickiej z ul. Czeską w miejscu, w którym tory tramwajowe przecinają jezdnię na łuku drogi i gdzie w ostatnich latach miały miejsce wypadki drogowe, widoczność uruchamianych przez tramwaj sygnalizatorów świetlnych ograniczały rosnące bezpośrednio przy krawędzi jezdni drzewa. Jednocześnie po zmroku ulica ta nie była dostatecznie oświetlona, gdyż gałęzie drzew zasłaniały lampy przy ul. Osobowickiej.

Miejsca niewystarczająco oświetlone stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa ruchu na terenie 12 zarządów dróg.

W 1997 r. na drodze krajowej nr 42 (zarządzanej obecnie przez Oddział Zachodni GDDP w Poznaniu) wyłączono trwale z użytkowania (ze względów oszczędnościowych) 17 spośród 19 podwójnych punktów świetlnych w obrębie wiaduktu w Gądkach, pozostawiając po jednym na początku i końcu tego obiektu. Ponadto trwale wyłączono 3 spośród 6 zainstalowanych punktów świetlnych w obrębie skrzyżowania z drogą zbiorczą.

**3.1.5.** Zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego stwarzały również inwestycje realizowane w pasie drogi lub w jej sąsiedztwie z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego lub ustawy o drogach publicznych. Zagrożenia

takie wystąpiły na terenie działania 12 zarządów dróg. Stwarzały je często wykonane samowolnie lub niezgodnie z warunkami określonymi przez zarząd drogi wjazd i wyjazd ze zlokalizowanych przy drodze obiektów.

O powyższych faktach informowano jednostki nadzoru budowlanego.

Przy drodze nr 1 w miejscowości Turzno budowana była stacja paliw, mimo iż Oddział Północny GDDP Biuro w Bydgoszczy nie wyraził zgody na proponowany przez inwestora sposób połączenia stacji z drogą.

Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych w Katowicach w lutym 1998 r. uzgodniła wykonanie w miejscowości Kokotek (droga nr 46) przy barze „Swojskie Jadło” utwardzonego parkingu o powierzchni 250 m<sup>2</sup> z jednym miejscem włączenia do drogi, stanowiącym wjazd - wyjazd z parkingu. Wykonany natomiast został nieutwardzony parking o powierzchni ok. 400 m<sup>2</sup> z dwoma - również nieutwardzonymi - połączeniami komunikacyjnymi wykorzystywanymi przez kierowców dowolnie jako wjazdy i wyjazdy z parkingu.

Na terenie Oddziału Południowego GDDP w Katowicach w miejscowości Strzybnica przy punkcie gastronomicznym (ul. Zagórska 45) wykonany został parking o powierzchni ok. 300 m<sup>2</sup>. W celu umożliwienia wjazdu na parking właściciel punktu gastronomicznego i parkingu częściowo zdemontował bariery energochłonne zabezpieczające krawędź drogi - nie posiadając zgody zarządu drogi na wykonanie włączenia parkingu do drogi.

W Żorach przy ul. Paderewskiego prowadzona była od 1990 r. rozbudowa dwóch firm budowlano-inżynierskich bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy terenu, bez zatwierdzenia projektu zagospodarowania i projektu budowlanego oraz bez uzyskania pozwoleń na budowę. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wykazały, że wyjeżdżający z tych firm sprzęt (firmy posiadały m. in. 50 jednostek ciężkiego sprzętu do budowy dróg) spowodował uszkodzenia nawierzchni okolicznych dróg i ich urządzeń.

Do powstawania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu z tytułu realizacji inwestycji przyczyniały się również urzędy gmin wydając pozwolenia na budowę lub eksploatację wybudowanych obiektów bez określenia niezbędnych uwarunkowań, wynikających z organizacji ruchu drogowego.

Wydział Polityki Przestrzennej i Rozwoju Miasta Urzędu Miejskiego w Będzinie ustalając decyzją z 24 kwietnia 1998 r. warunki zabudowy i zagospodarowania placu pod budowę pawilonu magazynowego na terenie PPEB „FABET” przy ulicy

Świerczewskiego, nie zawarł w tej decyzji żadnych uwarunkowań z zakresu dróg i ruchu drogowego. Natomiast Powiatowy Zarząd Dróg w Będzinie w czerwcu 1999 r. zgodę na połączenie z drogą publiczną magazynu, który docelowo ma generować ruch około 600 samochodów ciężarowych i 200 osobowych na dobę, uzależnił od dokonania przez wnioskodawcę radykalnej przebudowy układu drogowego. Przebudowa ta powinna obejmować m. in. wykonanie dwu jezdni jednokierunkowych o długości 700 m w miejsce jezdni dwukierunkowej wraz z przebudową skrzyżowania i wzmocnieniem konstrukcji istniejącej nawierzchni. Inwestor zakwestionował słuszność tych warunków powołując się na decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która nie przewidywała żadnych dodatkowych prac związanych z układem komunikacyjnym.

Na 11 wydanych w 1998 r. pozwoleń na budowę obiektów handlowo-usługowych, skontrolowanych w Urzędzie Miejskim w Bielsku Białej, w 5 stwierdzono brak uzgodnień warunków ruchu drogowego z zarządem dróg.

W grudniu 1998 r. Kierownik Referatu Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w Bytomiu udzielił pozwolenia na użytkowanie przy ul. Strzelców Bytomskich (droga krajowa) budynku kawiarni i namiotu, w którym organizowane są dyskoteki, pomimo niezrealizowania przez inwestora warunków ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. niewybudowania pasa włączenia do drogi krajowej oraz nieoznakowania wyjazdu z terenu tych obiektów.

**3.1.6.** Innego typu zagrożenie bezpieczeństwa ruchu na drogach kontrolowanych zarządów wynikało z nieprawidłowego przewozu etylin lub skroplonych gazów do stacji paliw. Rozporządzenie Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 1997 r. w sprawie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych<sup>56</sup> określa w § 11, iż przewóz na obszarze miast benzyn o numerze rozpoznawczym 1203 (o punkcie zapłonu niższym niż 21°C) oraz skroplonych mieszanin węglowodorów gazowych o numerze rozpoznawczym 1965, w cysternach o pojemności powyżej 7000 litrów, dokonywany w celu zaopatrzenia stacji paliw, może odbywać się tylko w okresie i po drogach wyznaczonych przez właściwego wojewodę.

Spośród 71 skontrolowanych zarządów dróg, których to rozporządzenie dotyczyło, tylko 29 zarządów i to tylko częściowo, znało przebieg tras zaopatrywania stacji paliw. Na terenie tych zarządów znajdowały się również stacje paliw, dla których nie wyznaczono dróg zaopatrywania.

---

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 872

W Świnoujściu na 4 istniejące stacje paliw tylko jedna, wybudowana w 1998 r., posiadała wyznaczone trasy przewozu paliw. Dla pozostałych, zbudowanych przed 1983 r., Urząd Miasta pełniący funkcję zarządcy drogi nie posiadał nawet pozwoleń na ich budowę.

Zarząd Miasta w Siemianowicach Śląskich, będący zarządcą dróg, nie wiedział o przebiegu wyznaczonych przez wojewodę tras i czasie przewozu benzyn cysternami o pojemności powyżej 7.000 l do 6 spośród 8 funkcjonujących na terenie miasta stacji paliw.

W zarządzeniu Wojewody Gorzowskiego, określającym drogi przewozu paliw, nie uwzględniono 2 stacji paliw uruchomionych w Gorzowie w 1998 r.

Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, spośród zlokalizowanych na terenie miasta 120 stacji paliw, znał tylko przebieg 12 tras dowozu paliw, ustalonych przez wojewodę dla potrzeb firmy Elektrim Eurogaz.

### **3.2. Przygotowanie do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego**

**3.2.1.** Większość jednostek zarządzających drogami publicznymi nie była przygotowana do realizacji przedsięwzięć mających bezpośredni wpływ na ograniczenie zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż nie posiadały pełnej wiedzy o liczbie i stanie technicznym dróg objętych zarządem oraz stanie liczbowym i technicznym znaków drogowych i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu, umiejscowionych na tych drogach. Dotyczy to w szczególności jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Spośród ogółu skontrolowanych gmin, powiatów i województw, połowa nie powołała jednostek organizacyjnych będącymi zarządami dróg i funkcję zarządów dróg, obok innych zadań, spełniały tam różne komórki funkcjonalne urzędów gmin, urzędów starostów lub urzędów marszałkowskich.

**3.2.2.** Na 85 skontrolowanych zarządów dróg, tylko 59 posiadało pełne rozeznanie co do liczby i długości dróg, którymi powinny zarządzać. W myśl przepisów artykułów 5 - 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zaliczenie dróg do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, a do kategorii dróg gminnych w drodze uchwały rady gminy. Do zakończenia kontroli uchwał takich, odnośnie dróg znajdujących się na terenie skontrolowanych zarządów, nie podjęto. Rada Ministrów wydała wprawdzie rozporządzenie z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie ustalenia wykazu dróg krajowych i wojewódzkich<sup>57</sup>, jednakże do zakończenia kontroli Minister TiGM nie zrealizował upoważnienia zawartego w art. 5 ust. 3 ustawy o drogach publicznych i nie wydał rozporządzenia określającego przebieg dróg krajowych. Brak szczegółowego sprecyzowania, które odcinki dróg, a zwłaszcza które ulice w dużych miastach należą do kategorii dróg krajowych, nie pozwolił organom samorządu terytorialnego na zaliczenie pozostałych dróg do odpowiednich kategorii.

**3.2.3.** Tylko 43 skontrolowane zarządy prowadziły pełną ewidencję wszystkich dróg objętych zarządem, choć 59 - jak wspomniano wyżej - posiadało rozeznanie co do liczby i długości zarządzanych dróg. Niektóre zarządy prowadziły ewidencję tylko dla części dróg, a dwie jednostki, tj. Urząd Gminy Stare Czarnowo i Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu, w ogóle nie prowadziły ewidencji dróg. Obowiązek prowadzenia takiej ewidencji wynika z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (do końca 1998 r. z art. 12).

Niezależnie od kompletności ewidencja w większości prowadzona była niezgodnie z przepisami zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych<sup>58</sup>. Prawidłowo prowadziło ją tylko 20 jednostek zarządzających drogami, natomiast w 12 całkowicie odbiegała od postanowień zarządzenia. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości to: niedotrzymywanie terminu aktualizacji (I kwartał każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający), brak wykazów stanu dróg oraz brak wykazów i ksiąg obiektów mostowych.

---

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 160, poz. 1071

<sup>58</sup> M. P. Nr 18, poz. 122

**3.2.4.** Art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>59</sup> zobowiązuje właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych (w tym dróg) do prowadzenia ksiąg tych obiektów. Stwierdzono, że tylko jeden zarząd dróg (Urząd Gminy w Łącznej) posiadał takie książki dla wszystkich zarządzanych dróg, a 3 zakładało je. Zarządy dróg wyjaśniały, iż przyczyną nieposiadania wspomnianych ksiąg było wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego dopiero w dniu 18 października 1998 r.<sup>60</sup>

**3.2.5.** Zarządy dróg w zdecydowanej większości nie posiadały projektów organizacji ruchu na drogach, tj. podstawowych dokumentów warunkujących bezpieczeństwo ruchu drogowego. W myśl przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach, działania i czynności w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego, poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także takie działania systemowe w zakresie organizacji ruchu na drogach, jak ustalanie: granic obszarów zabudowanych, granic stref zamieszkania, zakazów i nakazów ruchu określonych rodzajów pojazdów lub uczestników ruchu, wyznaczanie miejsc i warunków postoju lub zatrzymywania pojazdów komunikacji publicznej, wyznaczanie miejsc i określenie sposobów oraz warunków parkowania pojazdów, wyznaczanie przejść dla pieszych i ciągów pieszych, ustalanie oznakowania drogowaskazowego, mogły być podejmowane na podstawie projektu organizacji ruchu lub zmian tej organizacji, zatwierdzonego przez właściwy organ zarządzający ruchem.

Tymczasem tylko 7 zarządów dróg posiadało projekty organizacji ruchu na wszystkich objętych zarządem drogach, 27 nie posiadało żadnego projektu, a 51 zarządów dysponowało projektami organizacji ruchu na niektórych drogach (ulicach) lub tylko na ich fragmentach. Nie sporządzano projektów ruchu nawet dla tych dróg, na których znajdowały się szczególnie niebezpieczne miejsca.

Oddział Północny Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych nie posiadał projektów organizacji ruchu na drodze krajowej nr 6 w obrębie powiatu wejherowskiego. Na odcinku tym znajdowało się 6 miejsc, spośród 15 uznanych przez GDDP za najbardziej niebezpieczne na drogach krajowych województwa pomorskiego. Ogółem Oddział posiadał projekty organizacji ruchu tylko na 30,7 % z 763,5 km zarządzanych dróg. Na drogach krajowych województwa pomorskiego w 1996 r. miało miejsce 628 wypadków, w których zginęły 93 osoby, w 1997 r. - 749 wypadki, 128 zabitych, a w 1998 r. - 748 wypadków, 138 ofiar śmiertelnych.

Spośród 58 zarządów dróg, posiadających projekty organizacji ruchu, tylko w 12 wszystkie były ważne, w 28 zarządach zaledwie część, a w pozostałych 18 żaden projekt nie spełniał wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra TiGM. Projekty te nie zawierały

---

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 882

kompletu dokumentów określonych w rozporządzeniu, nie były zatwierdzone przez właściwy organ zarządzający ruchem na drogach, lub upłynął termin ich ważności.

Jedną z przyczyn posługiwania się przez zarządy dróg nieważnymi projektami organizacji ruchu było niestosowanie się do zmiany przepisów prawa w ramach reformy państwa. Do końca 1998 r. organem właściwym do zatwierdzania projektów organizacji ruchu na autostradach i drogach ekspresowych był Minister TiGM, a na pozostałych - wojewoda. Jednakże w gminach, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>61</sup>, kompetencje te należały - w okresie od 1 stycznia 1996 r. do 31 grudnia 1998 r. - do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (na podstawie art. 5 pkt 2 przywołanej ustawy). Zarządy dróg wielu skontrolowanych gmin nie uwzględniały faktu, iż poczynając od 1 stycznia 1999 r. organem właściwym do zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach krajowych jest Minister TiGM, na drogach wojewódzkich - marszałek województwa, a na drogach powiatowych i gminnych - starosta.

W 28 - spośród 85 skontrolowanych zarządów dróg - osoby kierujące tymi zarządami wykonywały, na podstawie upoważnienia ustawowych organów zarządzających ruchem, funkcje organu zarządzającego ruchem na drogach. Tym sposobem ustawowe organy zarządzające ruchem rezygnowały z uprawnień nadzorczych wobec zarządów dróg, określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Wg przepisów tego rozporządzenia (§ 9), organ zarządzający ruchem sprawuje nadzór w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu, umieszczonych na drodze. Natomiast wszelkie zadania techniczne, związane z umieszczeniem i utrzymaniem znaków drogowych oraz innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu, należą do zarządu drogi.

**3.2.6.** Z objętych kontrolą 85 zarządów, tylko 40 systematycznie dokonywało okresowych kontroli stanu technicznego dróg, 10 zarządów w ogóle nie przeprowadzało takich kontroli, a pozostałe obejmowały kontrolą tylko niektóre z zarządzanych dróg, bądź przeprowadzały kontrole sporadycznie. Zaniechanie okresowych kontroli stanu dróg jest naruszeniem przepisów art. 20 pkt. 10 ustawy o drogach publicznych oraz art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>62</sup>.

**3.2.7.** Wiele zarządów nie posiadało informacji o liczbie i przyczynach wypadków komunikacyjnych, zaistniałych na drogach objętych ich zarządem. Jest to w ocenie NIK problem o tyle istotny, że dane te powinny być podstawą szczegółowych analiz przyczyn wypadków i kolizji, a zwłaszcza ustalenia, jak poważnym zagrożeniem jest zły stan techniczny dróg i wadliwa organizacja ruchu lub jej całkowity brak. Pełne informacje

---

<sup>61</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.

Policji o liczbie i przyczynach wypadków drogowych posiadało 30 zarządów, a w 18 posiadane informacje ograniczały się tylko do wypadków zaistniałych na niektórych odcinkach dróg i obejmowały niewielkie przedziały czasowe; 37 zarządów dróg nie posiadało żadnych informacji o wypadkach, które miały miejsce na drogach objętych ich zarządem i nie starały się o ich uzyskanie.

Wśród 37 zarządów nie posiadających żadnych informacji o wypadkach znajdowały się również jednostki zarządzające drogami w dużych miastach lub ich bezpośrednich okolicach, w których ma miejsce zarówno koncentracja ruchu jak i wypadków. Dotyczyło to m. in. Warszawy (gminy Centrum i Włochy), Torunia, Opola, powiatu łódzkiego wschodniego, powiatu poznańskiego.

Miejski Zarząd Dróg w Nowym Sączu uzyskał informacje o wypadkach drogowych z Komendy Miejskiej Policji dopiero w trakcie kontroli NIK.

Sposób realizacji przeprowadzonej z początkiem 1999 r. reformy podziału administracyjnego kraju przyczynił się również do braku pełnych informacji w zarządach o zaistniałych wypadkach drogowych.

Z chwilą utworzenia Oddziału Południowo – Zachodniego GDDP we Wrocławiu, tj. z dniem 1 stycznia 1999 r. zaprzestano gromadzenia danych o wypadkach na drogach, co tłumaczono oczekiwaniem na nowe oprogramowanie komputerów. Oznaczało to, że wypadków, które miały miejsce w 1999 r. nie uwzględniano w analizach o zagrożeniach bezpieczeństwa ruchu i w opracowywanych (do czasu uzyskania nowego oprogramowania) projektach organizacji ruchu.

Zarządy dróg czerpały informacje o liczbie i przyczynach wypadków drogowych wyłącznie z danych uzyskiwanych od Policji i nie uzupełniały ich własnymi obserwacjami, ani np. analizą materiałów zgromadzonych w związku z ubieganiem się uczestników ruchu drogowego o odszkodowania.

Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu w 1998 r. wypłacił 98,6 tys. zł z tytułu odszkodowań za uszkodzenia pojazdów spowodowane ubytkami w jezdni, brakiem odpowiedniego zabezpieczenia robót drogowych, brakiem należytego utrzymania czystości pasa drogowego i zniszczenia oznakowania. W I półroczu 1999 r. wypłacono 51,2 tys. zł za uszkodzenia 63 pojazdów.

Do Miejskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Rzeszowie w 1998 r. wpłynęły 22 wnioski o wypłatę odszkodowania z tytułu złej jakości dróg, a w okresie I półrocza 1999 r. już 25 wniosków.

Opieranie się wyłącznie na informacjach Policji przy analizie przyczyn wypadków drogowych może być mylące, gdyż w sporządzanej przez funkcjonariuszy dokumentacji powypadkowej nie określa się innych przyczyn powstania wypadków, niż wina użytkowników dróg. Nie uwzględnia się zatem wszystkich przyczyn powstania wypadków, np. złego stanu nawierzchni i urządzeń inżynierii ruchu, braku czystości na drogach itp.

Z dokumentacji powypadkowej Policji posiadanej przez Oddział Wschodni GDDP w Lublinie wynikało, że w 1998 r. z ogółu wypadków zakwalifikowanych jako powstałe z winy użytkowników dróg, 6,4 % wypadków miało miejsce na drodze niedostatecznie oświetlonej, a 5,6 % na drodze oblodzonej lub zaśnieżonej. Niedostateczne oświetlenie lub oblodzenie drogi nie były jednak wskazane jako przyczyny wypadków. Natomiast dokonane w toku kontroli oględziny niebezpiecznych odcinków dróg wykazały nieprawidłowe oznakowanie dróg znakami pionowymi i poziomymi, wadliwą organizację ruchu, zły stan techniczny dróg - szczególnie poboczy, brak oddzielenia ruchu pieszego od kołowego. W miejscowości Firlej na odcinku drogi krajowej nr 19, gdzie w 1998 r. doszło do 7 wypadków, stwierdzono brak znaku ostrzegawczego A-6b (skrzyżowanie z drogą podporządkowaną występującą po prawej stronie) przed skrzyżowaniem. Ponadto stwierdzono, że przed skrzyżowaniem tym nie ustawiono (nie powtórzono) znaku zakazu B-33 (ograniczenie prędkości do 70 km/h), który był usytuowany przed wcześniejszym skrzyżowaniem.

Kontrolujący w trakcie oględzin ulic zarządzanych przez Urząd Miasta Lublina był świadkiem kolizji na skrzyżowaniu ulic: Kraśnicka – Nałęczowska – Głębocka. Przyczyną tego wypadku była wg kontrolera NIK (oraz kierowcy - sprawcy wypadku), ograniczona widoczność drogi dla skręcających w lewo z ul. Nałęczowskiej. Natomiast zdaniem policjanta sporządzającego protokół wypadku – przyczyną (wpisaną do protokołu) było wymuszenie pierwszeństwa przejazdu.

**3.2.8.** Z art. 20 pkt 15 ustawy o drogach publicznych wynika obowiązek dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego. Do natężenia ruchu musi być dostosowana częstotliwość zabiegów utrzymania i remontu dróg, tymczasem większość zarządów nie posiadała informacji o wielkości ruchu na zarządzanych drogach oraz czy ruch samochodowy, rowerowy lub pieszy, nie przekracza wielkości przewidzianych na etapie projektowania i budowy drogi.

Systematycznie, w sposób ciągły lub okresowo, pomiary ruchu drogowego prowadzone były jedynie przez 28 zarządów dróg, na drogach 44 zarządów nigdy takie pomiary nie były przeprowadzone, pozostałe zarządy dokonywały jednostkowych pomiarów dla wybranych punktów sieci drogowej.

W trakcie kontroli stwierdzono jednakże przypadki niewłaściwego wykorzystywania wyników pomiaru ruchu drogowego.

Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu prowadził badania natężenia ruchu na skrzyżowaniach. W 1998 r. wykonano 54 pomiary, a na 1999 r. zaplanowano zrealizowanie 50, z czego do czasu zakończenia kontroli wykonano 20. Wyniki tych pomiarów były wykorzystywane na etapie projektowania, modernizacji i budowy dróg, natomiast nie zapoznawano z nimi służb, które planowały częstotliwość zabiegów dotyczących utrzymania i remontu dróg.

### **3.3. Realizacja zadań organizacyjnych zarządów dróg w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego**

**3.3.1.** Większość zarządów nie interesowała się poprawą bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach. Spośród 85 skontrolowanych zarządów, 55 nie dokonywało żadnych analiz występowania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu, 12 dokonywało ich sporadycznie i dla wybranych miejsc lub odcinków dróg, a tylko 18 zarządów przeprowadzało systematycznie, co najmniej raz w roku analizy zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W rezultacie tylko 25 zarządów zidentyfikowało miejsca niebezpieczne na drogach objętych ich zarządem, określając liczbę tych miejsc na 420. Tego typu analizy pozwalały na określenie kompleksowych zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu.

Sporządzona przez Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w kwietniu 1999 r. analiza stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu na drogach wykazała, że wymiany lub uzupełnienia wymagało: 50 % znaków drogowych pionowych (6.000 sztuk), 19,9 % barier ochronnych sprężystych (6.000 mb) i 73 % słupków hektometrowych i kilometrowych (13.500 szt.). Natomiast 135.000 m<sup>2</sup> znaków poziomych wymagało odnowienia.

W Świnoujściu Urząd Miejski po przeprowadzonej analizie stwierdził, że na 3 ulicach, po dokonaniu remontu chodników, istnieje możliwość wyznaczenia na nich drózek rowerowych.

Jednakże z 30 zarządów, które w okresie objętym kontrolą dokonywały analiz bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach, tylko 20 analizy te kończyło sformułowaniem wniosków.

**3.3.2.** W okresie objętym kontrolą do zarządów dróg (z wyjątkiem Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie<sup>63</sup>) wpłynęły od jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, grup mieszkańców, radnych lub indywidualnych użytkowników dróg, 4 064 wnioski w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto zarządy dróg otrzymały 229 wniosków od organów Policji.

Jednak nie wszystkie zarządy dróg zapewniały sprawne rozpatrzenie tych wniosków.

W Wydziale Dróg Miejskich Urzędu Miasta Świnoujście zaginęło 6 wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, nadesłanych przez Policję w 1998 r.

Do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, w okresie od 1 kwietnia do 18 sierpnia 1999 r. wpłynęło 29 wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach. 20 wniosków załatwiono pozytywnie, jednak czas załatwiania 2 wniosków wyniósł ponad 3 miesiące, a 8 ponad 2 miesiące. Według przepisów § 22 ust. 1 uchwały Nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków<sup>64</sup> - wnioski wymagające uzgodnień, porozumień lub przeprowadzania postępowania wyjaśniającego powinny być rozpatrzone i załatwione najpóźniej w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania.

**3.3.3.** Zarządy dróg otrzymywały wnioski w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu również od organów zarządzających ruchem na drogach. W okresie objętym kontrolą 15 zarządów dróg otrzymało 50 takich wniosków. Natomiast organy zarządzające ruchem nie sformułowały w trybie nadzorczym, do żadnego skontrolowanego przez NIK zarządu drogi, żądań podjęcia działań dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nie stwierdzono również, aby w stosunku do osób odpowiedzialnych za utrzymanie dróg, funkcjonariusze policji wydawali, na podstawie przepisów art. 129 ust. 2 pkt 7 Prawa o ruchu drogowym, polecenia w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

**3.3.4.** Zarządy dróg, z otrzymanych od użytkowników 4343 wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach, uznały za uzasadnione i zrealizowały lub podjęły realizację 2678 wniosków (61,7 %). Stwierdzono jednak, że nie wszystkie wnioski, których zarządy dróg nie przyjęły do realizacji, były bezzasadne. Faktycznie o realizacji wniosków decydowały niedostatki nakładów finansowych.

---

<sup>63</sup> Do Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, w objętym kontrolą okresie, wpłynęło 7 600 pism w sprawach drogowych, w tym również pisma zawierające wnioski w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stosowany w ZDM system rejestracji i obiegu korespondencji nie wyodrębnia tych wniosków z ogółu otrzymanych pism. ZDM szacuje, że wnioski te stanowią ok. 60 % otrzymanej korespondencji.

<sup>64</sup> M. P. Nr 29, poz. 162 ze zm.

Starostwo Powiatowe w Gryfinie, pełniące funkcję zarządu dróg powiatowych, w odpowiedzi na wniosek Urzędu Miasta i Gminy w Gryfinie z marca 1999 r. odnośnie ustawienia barierek zabezpieczających łuk ulic, stwierdziło iż: *„nie planuje w bieżącym roku wydatków związanych z wykonawstwem i budową m. in. zabezpieczeń, barier i innych urządzeń zabezpieczających na zarządzanych drogach i ulicach. .... W roku bieżącym planujemy roboty drogowe skoncentrować na poprawie stanu bezpieczeństwa dróg w niezbędnym zakresie co do otrzymanych środków finansowych.”*

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Legionowie na przedłożony w kwietniu 1999 r. wniosek o zainstalowanie sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic w pobliżu szkoły (uzasadniony dużą liczbą wypadków na tym skrzyżowaniu, brakiem chodnika i „pasów” na jezdni) oraz zainstalowanie łańcuchów wzdłuż chodnika przed bramą szkoły, otrzymał odpowiedź, że zamierzenia, o których mowa we wniosku, są możliwe do pozytywnego zaopiniowania przez Zarząd, ale prace *„będą sfinansowane przez wnioskodawcę”*.

Oddział Południowo – Zachodni GDDP we Wrocławiu, spośród wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach krajowych zgłoszonych przez gminy, uznał w 1998 r. za zasadne 19, lecz zrealizował jedynie 8. Z 22 wniosków zgłoszonych przez gminy w I półroczu 1999 r. przyjęto do realizacji 7. Zrealizowano lub podjęto realizację jedynie tych wniosków, które były dofinansowane z budżetów gmin wnioskujących.

Radny miasta Cieszyn wystąpił w czerwcu 1999 r. o przeprowadzenie przez służby drogowe analizy zasadności wprowadzenia zmiany oznakowania na ul. Katowickiej w gminie Hażlach, co - jego zdaniem - zminimalizowałoby kolizje i groźne wypadki w tym rejonie. W odpowiedzi Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach stwierdził, że rozważy zasadność wprowadzenia zmian po otrzymaniu od wnioskodawcy mapy określającej lokalizację istniejącego i proponowanego rozwiązania.

Uznanie przez zarządy dróg zasadności wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu nie było równoznaczne z podjęciem ich realizacji. Często realizację tę rozpoczynano z wielomiesięcznym opóźnieniem. Dotyczyło to również realizacji wniosków nie wymagających znaczących nakładów finansowych. Natomiast takie opóźnienia skutkowały powstawaniem następnych wypadków, których można byłoby uniknąć przez wcześniejszą realizację wniosków.

Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu dopiero po 3 latach wykonał wniosek zarządcy ruchem o poprawie warunków ruchu pieszego na przejściu przez ul. Kosmonautów przy skrzyżowaniu z ul. Szczecińską. Wniosek obejmował m.in. budowę azylu dla pieszych wraz z korektą oznakowania pionowego i poziomego, a tylko w 1998

r. przed wykonaniem wniosku, na skrzyżowaniu (zaliczonym przez ZDiK do 100 najniebezpieczniejszych we Wrocławiu) miały miejsce 2 wypadki i 10 kolizji, w wyniku których 2 osoby zostały ranne.

Dyrektor szkoły w Radzyminie w piśmie z 17.11.1997 r. wystąpił do Rejonu Dróg Krajowych w Radzyminie, Oddziału Centralnego GDDP, o zainstalowanie na wysokości szkoły barierki zabezpieczającej przed wejściem dzieci na jezdnię. Pismo to pozostało bez odpowiedzi. Odpowiedzi udzielono dopiero na ponowne pismo - z 19.10.1998 r. - obiecując wykonanie barierki na wiosnę 1999 r. Do czasu zakończenia kontroli barierki nie wykonano.

Fakt zgłoszenia przez Policję wniosków zmierzających do usunięcia stwierdzonych zagrożeń bezpieczeństwa ruchu, nie przesądzał o tempie realizacji takiego wniosku. Zdarzało się, że zarządy dróg nie przystępowały do realizacji całkowicie uzasadnionych wniosków Policji.

Zarządzający drogami gminnymi Urząd Miasta i Gminy w Prochowicach przez okres ponad 4 miesiące (do czasu oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK w lipcu 1999 r.) nie zrealizował wniosków Komendanta Komisariatu Policji w Prochowicach. W marcu 1999 r. zwrócił on uwagę, iż wprowadzony zakaz ruchu na ul. Armii Czerwonej jest nieskuteczny, gdyż znak zakazu został umieszczony tylko z jednego krańca ulicy. Komendant wnioskował również o doprowadzenie do zgodności istniejącego oznakowania pionowego na ulicach osiedla XXV-lecia z obowiązującym projektem organizacji ruchu.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach, pomimo poinformowania przez Komendę Powiatową Policji w Rybniku w lipcu 1999 r. o dziurze w nawierzchni w obrębie skrzyżowania dróg nr 932 i 929 w miejscowości Świerklany, nie wykonał naprawy nawierzchni. Z uwagi na duże zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, naprawy tej dokonały lokalne władze samorządowe. Również w lipcu 1999 r. ZDW został powiadomiony przez Komendę Powiatową Policji w Wodzisławiu Śl., że dopiero w wyniku podjętych przez nią działań naprawione zostały przez firmę „BUDIM” występujące na drodze wojewódzkiej nr 933 głębokie wyrwy w jezdni, które w ciągu 5 dni były przyczyną 7 kolizji drogowych i uszkodzenia kilkunastu pojazdów.

Pomimo posiadania informacji, iż Komenda Miejska Policji w Gorzowie Wlkp. od stycznia 1999 r. nie przeprowadzała kontroli pojazdów w zakresie przekraczania dopuszczalnej masy lub nacisku osi, a kontrole przeprowadzane w latach 1997 - 1998 wykazały, że około 40 % zważonych pojazdów przekraczało dopuszczalne naciski na oś,

zarządzający drogami Urząd Miejski w Gorzowie Wlkp. nie podjął starań w celu uzyskania upoważnień dla swych pracowników do kontroli pojazdów. Możliwość dokonywania takich kontroli przez pracowników zarządu dróg przewiduje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego.

Brak dostatecznej dbałości przez niektóre zarządy dróg o stan bezpieczeństwa ruchu drogowego przejawiał się tym, że nie realizowały one nawet tych wniosków w sprawie poprawy bezpieczeństwa, które wynikały z ich własnych analiz bezpieczeństwa ruchu. Nie były przy tym realizowane wnioski niewymagające wielkich nakładów finansowych.

W trakcie kontroli 15 miejsc na ulicach Warszawy, uznanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie za szczególnie niebezpieczne, w 11 stwierdzono niepełną realizację przez Zarząd własnych wniosków sformułowanych na podstawie wykonanych analiz bezpieczeństwa ruchu. Przykładowo:

- Na skrzyżowaniu ulic: Ostrobramskiej - Rodziewiczówny – Perkuna, pomimo wniosku przyjętego w lutym 1999 r., nie wyznaczono pasów ruchu na jezdniach w obrębie skrzyżowania, nie umieszczono znaków pionowych F - 10 „kierunki na pasach ruchu”, ani nie wydzielono pasa skrętu w lewo. Na skrzyżowaniu tym w wypadkach drogowych w 1998 r. rannych zostało 10 osób, a w pierwszej połowie 1999 r. 9 osób.
- Na skrzyżowaniach: Al. Jerozolimskie / Marszałkowska, Żwirki i Wigury / Sasanki, Al. Jerozolimskie / Nowy Świat, Al. Jerozolimskie / Chałubińskiego sygnalizatory świetlne nie zostały usytuowane w sposób eliminujący możliwość opuszczania przez pojazdy skrzyżowania przy czerwonym świetle. Po dwu latach od sformułowania w ZDM wniosku o konieczności takiego usytuowania sygnalizatorów, zrezygnowano z jego realizacji oczekując na początek 2001 r., kiedy to wejdzie w życie przepis Prawa o ruchu drogowym, zawierający bezwzględny zakaz opuszczania skrzyżowań przy czerwonym świetle. W 1998 r. w wypadkach drogowych na wymienionych skrzyżowaniach zginęły 3 osoby oraz 25 zostało rannych, a w pierwszej połowie 1999 r. zostały ranne 22 osoby.
- Na skrzyżowaniu ulic Puławskiej i Łagiewnickiej nie zredukowano, dopuszczanej tam podwyższonej do 80 km/h dopuszczalnej prędkości ruchu. Na skrzyżowaniu tym w wyniku wypadków drogowych w 1998 r. zginęła 1 osoba i 6 zostało rannych, a przez 5 miesięcy 1999 r. 2 osoby zostały zabite i 3 ranne.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie posiadał „Analizę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Województwie Krakowskim w 1998 r.”, opracowaną przez Biuro Inżynierii Ruchu w Krakowie, a także analizę odcinków i miejsc niebezpiecznych,

przekazaną przez byłą Dyрекcję Okręgową Dróg Publicznych w Krakowie. Mimo iż analizy te zawierały wnioski dotyczące konieczności podjęcia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa, między innymi na 3 drogach wojewódzkich, w ZDW nie podjęto takich działań. Wśród 6 zastosowanych przez ZDW kryteriów kwalifikacji odcinków dróg do modernizacji i remontów w 1999 r., nie było kryterium bezpieczeństwa ruchu. Były natomiast takie elementy, jak partycypacja gminy w kosztach robót. ZDW nie przestrzegał ustalonych przez siebie kryteriów, bowiem nie ujęto w planie remontów 4 obiektów, które wg przyjętego kryterium bardziej kwalifikowały się do remontu, niż obiekty ujęte w planie.

Zgłaszane wnioski dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego odnosiły się w większości do sytuacji wynikłych z obecnego, znacznego ruchu samochodowego odbywającego się na „starych”, niezmodernizowanych drogach. Ale niekiedy również nowe rozwiązania drogowe powodowały zagrożenia bezpieczeństwa ruchu.

W styczniu 1998 r. do Oddziału Południowo – Zachodniego GDDP we Wrocławiu wpłynął wniosek, w którym wskazano na zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i utrudnienia w tym ruchu, jakie stworzyło nowo wybudowane skrzyżowanie w miejscowości Żelazno. Zarządca drogi otrzymane wnioski uznał za zasadne i wprowadził uzupełnienia w oznakowaniu skrzyżowania.

Otrzymywane przez zarządy dróg wnioski w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w przypadku uznania ich słuszności, powinny stanowić podstawę do przeprowadzenia zmian projektów organizacji ruchu. Jednakże na 57 zarządów dróg posiadających projekty organizacji ruchu, tylko w 41 dokonywano aktualizacji tych projektów. Ponadto dokonanie zmian projektu organizacji ruchu nie zawsze prowadziło do dokonania analogicznych zmian w terenie.

W Lipnie, w oparciu o sygnały Policji, zidentyfikowano jako niebezpieczny rejon ulicy Sierakowskiego i opracowano projekt zmiany organizacji ruchu na tej ulicy. Mimo zatwierdzenia w maju 1998 r. zmienionego projektu, nie został on do czasu rozpoczęcia kontroli wdrożony.

### **3.4. Planowanie i realizacja przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego**

**3.4.1.** Spośród ogółu skontrolowanych jednostek 58 %, tj. 49 zarządów dróg realizowało zadania inwestycyjne, modernizacyjne, remontowe i utrzymaniowe, związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednakże tylko w jednostkach zarządzających drogami

krajowymi (oddziały GDDP) przedsięwzięcia takie były formalnie wyodrębniane (rzeczowo i finansowo) w dokumentach planistycznych, choć i w tych jednostkach przy planowaniu zadań nie w pełni respektowano wyniki posiadanych analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Oddział Południowo-Wschodni GDDP w Krakowie sporządził listę 239 niebezpiecznych odcinków dróg (łącznie długości 204,2 km), w kolejności wynikającej z liczby zaistniałych wypadków (130 pozycji listy to odcinki, na których zdarzyło się 10 i więcej wypadków). Jednakże przy planowaniu i wykonywaniu prac drogowych w ograniczonym zakresie uwzględniano kolejność miejsc na liście. W 1998 r., spośród 25 zadań bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, 4 dotyczyły odcinków uznanych za szczególnie niebezpieczne (ogółem było ich 67), 3 dotyczyły odcinków niebezpiecznych (ogółem 31), 9 odcinków zagrożonych (ogółem 43) oraz 7 odcinków względnie bezpiecznych (ogółem 166). Podobnie zadania realizowane w 1999 r. obejmowały wszystkie wyżej wymienione typy odcinków. Przy kwalifikacji zadań do realizacji posługiwano się innymi kryteriami niż miejsce na liście niebezpiecznych odcinków dróg, np. współfinansowanie zadania przez samorząd terytorialny.

W ramach przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa ruchu realizowano zarówno przedsięwzięcia znaczące, które powinny przynieść natychmiastowe i długotrwałe efekty, jak i mające przynieść efekty doraźne.

W wyniku analizy wypadków za lata 1994-1998 sporządzonej przez Oddział Północny GDDP Biuro Terenowe w Bydgoszczy, w sierpniu 1999 r. rozpoczęto przebudowę skrzyżowania drogi krajowej nr 1 w miejscowości Nowy Ciechocinek, gdzie w 1998 r. miało miejsce 7 wypadków, w tym 6 stanowiły zderzenia boczne, spowodowane wymuszeniem pierwszeństwa przejazdu. W wyniku podobnej przebudowy skrzyżowania dróg krajowych nr 10 i nr 557 w Lipnie zlikwidowano „czarny punkt”. Na skrzyżowaniu tym tylko w 1995 r. zdarzyło się 11 wypadków, w tym 1 ze skutkiem śmiertelnym, a od zakończenia jego przebudowy w 1997 r. nie było tam żadnego wypadku drogowego.

W 1999 r. na drodze krajowej nr 74, zarządzanej przez Biuro w Kielcach Oddziału Południowo-Wschodniego GDDP, prowadzono prace modernizacyjne polegające na frezowaniu i układaniu nowej nawierzchni oraz przebudowie skrzyżowania w Woli Jachowskiej, stanowiącego tzw. „czarny punkt”.

Stwierdzono, że niektóre zarządy dróg planowały działania zapobiegawcze w oparciu o nierzetelne informacje na temat występujących zagrożeń bezpieczeństwa ruchu.

Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu z siedzibą w Koziegłowach - w oparciu o ocenę stanu dróg - określił zakres rzeczowy robót mających na celu zmniejszenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu na tych drogach. Stwierdzono konieczność uzupełnienia brakujących 1445 znaków pionowych, braków w oznakowaniu poziomym na obszarze 2272 m<sup>2</sup>, jak również konieczność wycięcia 92 drzew oraz krzewów na powierzchni 297030 m<sup>2</sup>. W toku kontroli NIK, na 6 drogach o długości 49,2 km (spośród 126 dróg o łącznej długości 723 km) ustalono dodatkowo 61 miejsc niebezpiecznych.

Sposób realizacji wprowadzonych z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawowych zmian jednostek zarządzających drogami wpłynął negatywnie na realizację przedsięwzięć służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tylko 23 zarządy dróg utworzone w 1999 r. otrzymały od swych poprzedników plany przedsięwzięć dla poprawy tego bezpieczeństwa. Pozostałe zarządy musiały sporządzać takie plany od podstaw, co oznacza, że nie zachowano ciągłości działania w tym zakresie i że realizacja zadań nowo zaplanowanych rozpocznie się z opóźnieniem.

Przy przekazywaniu zarządu drogami niejednokrotnie nie przeprowadzano nawet pełnej inwentaryzacji stanu tych dróg.

W trakcie przejmowania dróg przez pracowników Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach nie badano czytelności oznakowania poziomego i pionowego dróg, nie analizowano występujących na drogach zagrożeń bezpieczeństwa ruchu, nie sprawdzano zgodności oznakowania, stanu dróg i urządzeń z opisami liniowymi i projektami organizacji ruchu.

**3.4.2.** Mimo przyjęcia przez Ministerstwo TiGM w 1996 r. raportu końcowego z wykonanej przez Uniwersytet Gdański - na zlecenie Komitetu Badań Naukowych - pracy badawczej p.n.: „*Zintegrowany Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce GAMBIT*”, tylko 13 zarządów dróg podejmowało działania mające na celu wdrożenie i wykorzystanie określonych w tym programie zasad i środków dla poprawy bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach.

Dla niektórych obszarów kraju (rejonu Gdańska, Warszawy) zostały wykonane (na zlecenie wojewody lub samorządu terytorialnego) opracowania określane mianem regionalnych programów „Gambit”. Lecz nawet w regionach posiadających te lokalne programy nie przyniosło to efektów w postaci poprawy bezpieczeństwa ruchu, gdyż działania realizacyjne nie były podejmowane przez zarządy dróg lub działania te sprowadzały się do szkolenia i działań planistycznych.

Na zlecenie wojewody w 1998 r. Instytut Transportu Samochodowego w Warszawie opracował program „Gambit” dla województwa warszawskiego. W 1998 r. nie podjęto realizacji tego programu, natomiast nowe, powstałe w 1999 r. jednostki zarządzające drogami lub ruchem drogowym na terenie byłego województwa, nie wiedziały o istnieniu programu. Marszałek województwa mazowieckiego, pełniący z mocy ustawy funkcję zarządzającego ruchem na drogach wojewódzkich, w informacji dla kontrolerów NIK dotyczącej tego programu stwierdził: *„Nie są nam znane dalsze losy tego opracowania i jego wdrażania w Warszawie”*.

Urząd Miasta Rumi - spełniający funkcje zarządu dróg - uczestniczył w ramach krajowego programu „Gambit” w realizacji przedsięwzięcia pt.: „Bezpieczeństwo dzieci w drodze do szkoły”. W ramach tego programu poprawiono organizację ruchu na przejściu dla pieszych w pobliżu jednej ze szkół, a nauczyciele i dzieci z innej szkoły wzięli udział w sprawdzianie wiedzy na temat bezpiecznego poruszania się po drogach. Natomiast w ramach regionalnego programu „Gambit” w Urzędzie Miejskim w Rumi utworzono stanowisko inspektora ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykonano *„Studium transportowe Rumi”*, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, a pracownicy uczestniczyli w szkoleniach na temat wdrażania programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

**3.4.3.** Stwierdzono, że 15 zarządów dróg podejmowało działania służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego nie związane bezpośrednio ze stanem technicznym nawierzchni drogi i jej oznakowania. Było to zarówno pozyskiwanie urządzeń technicznych ułatwiających nadzór nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego (w 8 zarządach zakupiono wagi do sprawdzania nacisku wywieranego przez koła samochodów), jak i związane z edukacją uczestników ruchu.

Oddział Południowo - Zachodni GDDP we Wrocławiu zlecił produkcję 6 filmów oświatowo-edukacyjnych o tematyce związanej z bezpieczeństwem ruchu drogowego (o wspólnym hasle „Czarny Punkt”), które na przełomie lat 1998/1999 zostały wyemitowane przez Regionalny Ośrodek Telewizji Polskiej we Wrocławiu.

Na terenie Oddziału Zachodniego GDDP, w miejscowości Wola Dębińska na drodze krajowej nr 4 w trakcie budowy znajdowała się stacja automatycznego ważenia pojazdów.

Z ustaleń kontroli wynika, że część nowo zainstalowanych urządzeń nie była właściwie wykorzystywana.

Urząd Miejski w Gorzowie Wlkp. nie posiadał informacji o wykorzystaniu przez Policję w 1998 i 1999 roku 2 wag do kontroli nacisku osi pojazdów; wagi te w styczniu 1996 r. przekazał nieodpłatnie Komendzie Rejonowej Policji. NIK ustaliła, że w I półroczu 1999 r. wagi nie były wykorzystane z powodu zmniejszenia stanu osobowego Wydziału Ruchu Drogowego po przekształceniu Komendy Rejonowej na Komendę Miejską Policji.

Nie działał radarowy miernik prędkości pojazdów jadących w kierunku Krakowa, umieszczony za skrzyżowaniem dróg nr 992 i 964 (Oddział Południowo – Wschodni GDDP).

Mimo iż nadmierna prędkość jazdy była najczęstszym powodem wypadków drogowych, stwierdzono tylko dwa przypadki, gdy zarządy wносиły o umieszczanie na drogach urządzeń do automatycznej kontroli prędkości pojazdów.

W dniu 30 czerwca 1999 r. Oddział Północny GDDP podał do centrali GDDP wykaz miejsc na drogach krajowych, w których proponuje umieszczenie radarowych mierników prędkości.

Zarząd Miasta Jarosławia opracował koncepcję systemu videomonitoringu Rynku i głównych punktów miasta zakładając, że w obszarach monitorowanych zmniejszy się wszelka przestępczość. Realizację tego systemu Zarząd wprowadził do projektu budżetu miasta na 2000 r.

### **3.5. Terminowość wydawania przepisów wykonawczych do ustaw związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego**

Do czasu zakończenia kontroli, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie wydał części przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym oraz do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a część przepisów wydał po terminie określonym przez ustawodawcę. Dotyczyło to m. in. przepisów mających bezpośredni związek z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

**3.5.1.** Minister TiGM zobowiązany został w art. 10 ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym do wydania rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Rozporządzenie to weszło w życie<sup>65</sup> po upływie 1,5 miesiąca od utraty mocy poprzednio obowiązującego<sup>66</sup>, co powodowało powstanie

---

<sup>65</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 66, poz. 748) weszło w życie w dniu 18 sierpnia 1999 r.

istotnej luki prawnej w zakresie przepisów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. W myśl uregulowań obu tych rozporządzeń działania w zakresie organizacji ruchu mogły i mogą być podejmowane tylko na podstawie projektów organizacji ruchu – zatwierdzonych przez organ zarządzający ruchem. Zatem przez 1,5 miesiąca zarządy dróg realizowały zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego bez nadzoru organów zarządzających ruchem lub zadań tych nie realizowały.

W sierpniu 1999 r. Powiatowy Zarząd Dróg w Lipnie odmówił pełniącemu funkcję zarządu drogi Urzędowi Miasta uzgodnienia projektu organizacji ruchu na drogach gminnych na terenie miasta Lipno: (cyt.) *„z uwagi na brak nowych przepisów wykonawczych do ustawy Prawo o ruchu drogowym”*.

Również do czasu zakończenia kontroli Minister TiGM nie wydał zarządzenia określającego szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach, do czego był zobowiązany art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym<sup>67</sup>. Brak wspomnianego zarządzenia w niektórych przypadkach mógł wręcz uniemożliwić podjęcie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ruchu.

Biuro Terenowe w Bydgoszczy Oddziału Północnego GDDP poinformowało w lipcu 1999 r. wójta Gminy Lipno, iż nie może zrealizować wniosku Gminy o wyznaczenie przejścia dla pieszych w miejscowości Popowo na drodze krajowej nr 557 Lipno - Włocławek oraz dokonać oznakowania tej miejscowości jako „obszar zabudowany”. Uznając za zasadne wyznaczenie obszaru zabudowanego oraz przejść dla pieszych, Biuro stwierdziło, że nie mogło sformułować stosownego wniosku do zarządcy ruchem drogowym gdyż nie były określone procedury i kryteria stosowania nowych znaków drogowych zawartych w rozporządzeniu Ministra TiGM oraz SWiA z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Biuro zamierzało podjąć dalsze działania po ukazaniu się przepisów wykonawczych.

Zdaniem NIK nie można uznać za zasadne wyjaśnień dyrektora Departamentu Transportu Samochodowego Ministerstwa TiGM, wskazujących jako przyczynę opóźnień w wydaniu powyższych aktów prawnych: *„równoległość prac nad innymi aktami, w tym w szczególności nad priorytetowym projektem rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych”*. Już w czerwcu 1997 r. (po uchwaleniu prawa o ruchu drogowym) znany był bowiem okres obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie uchylonej ustawy, ograniczony przez ustawodawcę terminem 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowej ustawy i

---

<sup>66</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 97, poz. 485) na podstawie art. 151 prawa o ruchu drogowym zachowało moc do końca czerwca 1999 r.

<sup>67</sup> Zarządzenie uprzednio regulujące te zagadnienia, wydane jeszcze na podstawie upoważnień zawartych w ustawie z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym, utraciło moc z dniem 1 lipca 1999 r.

przedłużony w grudniu 1997 r. do 18 miesięcy. Oznacza to, że Minister TiGM miał 2 lata na wydanie przepisów wykonawczych do prawa o ruchu drogowym.

Przepisy art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nakładają na Ministra TiGM obowiązek wydania, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, zarządzenia określającego szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Jednakże przepisy art. 93 ust. 1 Konstytucji określają, że zarządzenia ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Od 1 stycznia 1999 r. jednostka podległa Ministrowi TiGM, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, zarządza tylko drogami krajowymi. Zarządcami dróg publicznych pozostałych kategorii są jednostki w żaden sposób nie podległe Ministrowi TiGM – w większości jednostki samorządu terytorialnego. W tej sytuacji szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach muszą zostać, zgodnie z przepisami Konstytucji, określone rozporządzeniem właściwego organu. Może to wymagać dokonania zmiany odnośnych przepisów Prawa o ruchu drogowym, czyli jego nowelizacji.

Nastąpi więc dalsze opóźnienie w wydaniu przez Ministra TiGM niezbędnych przepisów wykonawczych do Prawa o ruchu drogowym, co może negatywnie wpłynąć na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zarządzenie Ministra TiGM określające szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach, stanowiło dotychczas podstawę do określania tak istotnych spraw dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak np. granice obszaru zabudowanego.

**3.5.2.** Minister TiGM nie zrealizował również upoważnień wynikających z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i nie wydał:

- rozporządzenia określającego przebieg dróg krajowych (art. 5 ust. 3 ustawy o drogach publicznych),
- rozporządzenia określającego sposób numeracji oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych (art. 10 ust. 5),
- rozporządzenia określającego tryb sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych (art. 18 ust. 11).

Tym samym od 1 października 1999 r. powstała również luka prawna w zakresie zasad prowadzenia ewidencji dróg, gdyż zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 6 czerwca 1986 r. w sprawie prowadzenia ewidencji dróg publicznych<sup>68</sup> utraciło moc z końcem września 1999 r.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> M. P. Nr 18, poz. 122

<sup>69</sup> Na podstawie art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872)

Ponadto nie zostały wydane przez Ministra TiGM przepisy techniczno-budowlane i przepisy określające warunki techniczne usytuowania i użytkowania obiektów mostowych.<sup>70</sup>

Brak wymienionych przepisów wykonawczych do ustawy o drogach publicznych wpływał negatywnie na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż zarządy dróg - aby skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom tegoż bezpieczeństwa - muszą dokładnie wiedzieć, którymi drogami zarządzają i jaki jest stan techniczny tych dróg. Określenie przebiegu dróg krajowych, szczególnie w dużych miastach, stanowi podstawę określenia przebiegu dróg pozostałych kategorii. Natomiast od sposobu prowadzenia ewidencji dróg uzależniony jest zakres i aktualność zbieranych przez zarząd informacji o stanie technicznym dróg i obiektów technicznych z drogą związanych.

Uzyskanie obiektywnej informacji o stanie technicznym dróg i obiektów mostowych, również w odniesieniu do jego wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, uzależnione jest od określenia przez Ministra TiGM normatywów, w szczególności w zakresie użytkowania dróg i obiektów mostowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie uznała za wiarygodne składanych w trakcie kontroli wyjaśnień w sprawie przyczyn niewydania wymienionych przepisów. W szczególności nie było wiarygodne wyjaśnienie, iż przyczyną niewydania opracowywanego od 1995 r. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie, była konieczność wprowadzenia do projektu tego rozporządzenia poprawek wynikających z wydanego w marcu 1999 r. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>71</sup>.

Należy przy tym podkreślić, iż wniosek w sprawie pilnego wydania przez Ministra TiGM przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty mostowe oraz warunki ich użytkowania, z uwzględnieniem w nich zasad planowania remontów zapobiegawczych, został przez NIK sformułowany w wyniku kontroli działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów oraz konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych<sup>72</sup>, przeprowadzonej w 1996 r. Wniosek ten dotychczas nie został zrealizowany.

**3.5.3.** Ustalono, że Minister TiGM nie interesował się również postępowaniem prac w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nad wydaniem przepisów wykonawczych do art. 129 ust. 5 pkt 1 - Prawa o ruchu drogowym, tj. rozporządzenia określającego tryb oraz jednostki i warunki ich współdziałania w zakresie zapewnienia sprawności i bezpieczeństwa ruchu. Rozporządzenie to miało być wydane przez Ministra SWiA w porozumieniu z Ministrem TiGM, tymczasem Minister TiGM nie posiadał informacji o stanie realizacji przez Ministra SWiA wyżej wymienionych przepisów Prawa o ruchu drogowym, ale też o informacji takiej nie występował.

### **3.6. Rezultaty innych działań Ministerstwa TiGM dla poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym**

---

<sup>70</sup> Art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) w związku z art. 17 pkt 2 ustawy o drogach publicznych

<sup>71</sup> 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)

<sup>72</sup> Informacja TŻŁ-41008-96, lipiec 1997 r.

**3.6.1.** Działalność Ministerstwa TiGM w zakresie poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie przyniosła wymiernych efektów. Nie była to działalność systematyczna i planowa, lecz sporadyczne przedsięwzięcia jednostkowe.

Pomimo wyodrębnienia już w 1993 r. w strukturze organizacyjnej Ministerstwa TiGM komórki organizacyjnej zobowiązanej do „realizowania zadań i koordynowania działań w ramach państwowego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego”, działania takie nie były realizowane, gdyż nie został opracowany państwowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ministerstwo nie tylko nie przygotowało propozycji takiego programu, ale nie skorzystało nawet ze zleconego Politechnice Gdańskiej i wykonanego w 1996 r., programu badawczego pn.: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce”, za który zapłacono 400 tys. zł.

Realizator tego programu w opracowaniu pn.: „*GAMBIT - Zintegrowany Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce - Raport końcowy*”, zawarł sugestię aby propozycje zawarte w tym programie stały się merytoryczną podstawą do sformułowania krajowego programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. NIK w listopadzie 1996 r. została poinformowana przez podsekretarza stanu w Ministerstwie TiGM, iż „*Wobec zakończenia prac w projekcie ... pt. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego” w MTiGM, są podejmowane działania mające na celu wykorzystanie rezultatów badań*”, lecz sprawa programu GAMBIT była od tego czasu omawiana przez Kierownictwo Resortu tylko raz, na posiedzeniu w dniu 18 maja 1998 r. Protokół z tego posiedzenia zawiera ustalenie o treści: „*zlecenie opracowania programu realizacyjnego do programu „Gambit” rozpisania go na działania operacyjne, nastąpi do końca czerwca br.*”.

Do czasu kontroli program realizacyjny nie został opracowany, a Pełnomocnik Ministra TiGM ds. Programu „Gambit”, w złożonym kontrolującym wyjaśnieniu stwierdził, iż to ustalenie „*było nierealne ze względu na zbyt krótki termin. (...) Najpilniejszą sprawą w tym czasie była realizacja innych działań w tym szczególnie programu pn. „czarne punkty*”.

**3.6.2.** Jako niewystarczającą należy ocenić efektywność akcji Ministra TiGM na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, np: „Bezpieczna droga”, „Uwaga na czarne punkty” itp., czy spotkań i seminariów poświęconych temu problemowi. Niepowodzeniem zakończyło się przedsięwzięcie „Uwaga na czarne punkty” oraz konkurs mający wytypować spośród gmin, na terenie których znajdują się „czarne punkty”, tę gminę której działania dla poprawy bezpieczeństwa ruchu będą najefektywniejsze. Do 30 września 1999 r., tj. w ciągu roku oznakowano jedynie 22 miejsca spośród 1211 uznanych za szczególnie niebezpieczne i wyznaczonych do oznakowania. Natomiast zainteresowanie udziałem w konkursie wyraziła 1 gmina.

Mimo organizowanych przez Ministerstwo TiGM lub przez ośrodki naukowe przy udziale Ministerstwa seminariów na temat poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w oparciu o program „Gambit”, tylko 35 zarządów dróg posiadało niepełne informacje o zasadach tego programu. Większość, tj. 50 skontrolowanych zarządów dróg nie wiedziało nawet o istnieniu takiego programu.

**3.6.3.** Minister TiGM nie podjął działań organizacyjnych w swoim urzędzie, zapewniających realizację uprawnień wynikających z art. 10 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, dotyczących sprawowania faktycznego nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym. Nadzór ten stanowił jedno z 8 zagadnień wchodzących w zakres czynności jednoosobowego Stanowiska ds. Zarządzania Ruchem Drogowym w Departamencie Transportu Samochodowego Ministerstwa TiGM i wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu Transportu Samochodowego „*sprawowany jest przez konsultacje telefoniczne*”. Brak realnego nadzoru Ministra TiGM nad zarządzaniem ruchem drogowym, zwłaszcza wobec faktu przekazania uprawnień do zarządzania ruchem na drogach nowoutworzonym organom, tj. marszałkom sejmików wojewódzkich i starostom, nie rokuje szybkiej poprawy bezpieczeństwa tego ruchu.

Brak nadzoru nad organami zarządzającymi ruchem drogowym jest tym bardziej niepokojący, iż mimo rozdzielania przez ustawodawcę funkcji zarządcy ruchu od funkcji zarządu drogi - funkcje te były często łączone. Miało to miejsce w Warszawie oraz miastach funkcjonujących na prawach powiatu, czyli tam, gdzie zdarza się najwięcej wypadków drogowych.

### **3.7. Działalność Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego**

Działalność międzyresortowego zespołu pn.: „Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”, powołanego przez Radę Ministrów 21 października 1993 r., nie przyniosła poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pomimo 6 lat funkcjonowania, Rada nie przybliżyła się do realizacji podstawowego zadania, określonego w uchwale Rady Ministrów o jej powołaniu,<sup>73</sup> nie został bowiem opracowany krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Na podstawie protokołów z posiedzeń Rady (znajdujących się w Sekretariacie Rady umiejscowionym w strukturze organizacyjnej Ministerstwa TiGM) stwierdzono, że 11 maja 1994 r. Rada zatwierdziła „*Założenia programu poprawy stanu bezpieczeństwa w Polsce*”. Założenia te nie były jednak przedmiotem dalszej działalności Rady i w nie występowały w protokołach z posiedzeń Rady w latach następnych. Poczynając od 1996 r. w protokołach tych wskazywano na program „Gambit” jako podstawę działań Rady. Wszelkie jednak ustalenia Rady ograniczały się do zapisów w protokołach z posiedzeń, nie wywołujących skutków prawnych wobec zarządów dróg lub organów zarządzających ruchem i nie stanowiących dla nich wskazówek merytorycznych.

Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie tylko nie przedstawiała swych propozycji do zatwierdzenia Radzie Ministrów, ale nawet nie składała jej rocznych sprawozdań z działalności, do czego była zobowiązana

---

<sup>73</sup> W § 2 uchwały Nr 92/93 Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. (nieopublikowana) określono, że „*Do zadań Rady należy określanie kierunków i koordynowanie działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz opracowywanie i wdrażanie krajowego programu, opartego na zamierzeniach planowanych przez zajmujące się tym zagadnieniem resorty i instytucje, a w szczególności:*

- 1) określanie strategicznych planów działań i ocena ich realizacji,*
- 2) uzgadnianie i koordynowanie działań zainteresowanych resortów,*
- 3) inicjowanie badań naukowych oraz prac wdrożeniowych i normalizacyjnych,*
- 4) określanie zasad i zakresu edukacji oraz kampanii informacyjnych,*
- 5) ocena skuteczności podejmowanych zadań.”*

postanowieniami powołującej ją uchwały Rady Ministrów. Jedynie w listopadzie 1996 r. Rada Ministrów otrzymała sprawozdanie z działalności Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego za 1995 r. W oparciu o to sprawozdanie Rada Ministrów przyjęła 19 listopada 1996 r. ustalenie dotyczące utworzenia w Ministerstwie TiGM środka specjalnego przeznaczonego na realizację poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Źródłami przychodów tego środka specjalnego miały być dobrowolne wpłaty i darowizny, nie wykorzystane wydatki budżetowe określone przez Radę Ministrów, o ile zostaną na to przeznaczone i inne środki ustawowo ustalone. Minister TiGM utworzył taki środek z dniem 24 kwietnia 1997 r. lecz na jego rachunek nie wpłynęły żadne środki finansowe.

Działalność Sekretariatu Rady sprowadzała się w praktyce do publikacji prasowych o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

### III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

#### *1. Postępowanie kontrolne*

W trakcie kontroli, w związku z jej ustaleniami - na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK - poinformowano kierowników 9 kontrolowanych jednostek o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w miejscach szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kierownicy tych jednostek powiadomili kontrolujących o podjętych działaniach, które spowodowały usunięcie zagrożeń. Były to działania nieskomplikowane, niewymagające działań inwestycyjnych lub znacznie większych nakładów finansowych. Mogły być one zrealizowane już wcześniej, bez konieczności ingerencji kontrolerów NIK.

Na drogach Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich uzupełniono 25 znaków drogowych, w tym 23 znaki zakazu i ostrzegawcze oraz usunięto gałęzie zasłaniające znaki drogowy.

Na zarządzanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Poznaniu drogach ujawnione przez kontrolujących zagrożenia bezpieczeństwa ruchu w 17 przypadkach zostały w trakcie kontroli zlikwidowane poprzez ustawienie odpowiednich znaków drogowych.

Na drogach Zarządu Dróg Powiatowych w Strzelcach Opolskich usunięto 15 głębokich ubytków w nawierzchni jezdni oraz wycięto zieleń zasłaniającą widoczność dróg na łukach.

Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu w trakcie kontroli usunął zagrożenia bezpieczeństwa ruchu spowodowane zasłanianiem na skrzyżowaniach ulic znaków drogowych przez gałęzie drzew (np. ul. Głogowska/Palacza).

Zarząd Miasta i Gminy Swarzędz uzupełnił na zarządzanych drogach brakujące znaki drogowy, w tym znak „stop” w miejscowości Gruszczyń.

W związku z kontrolą – na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – zasięgnięto informacji w 111 jednostkach nie objętych kontrolą (komendy Policji, jednostki zarządzające ruchem na drogach, firmy ubezpieczeniowe) w sprawie miejsc uznawanych przez te jednostki za stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

## **2. Podpisanie protokołów kontroli**

Protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń, z wyjątkiem Miejskiego Zarządu Dróg w Kielcach. W tym Zarządzie - w związku ze zgłoszeniem zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli - postępowanie kontrolne nie zostało zakończone do czasu opracowania projektu niniejszej informacji i wyniki tej kontroli w informacji nie zostały uwzględnione.

## **3. Postępowanie pokontrolne i wykonanie wniosków**

**3.1.** Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek, 5 organów samorządu terytorialnego pełniących funkcje zarządcy ruchem lub zarządcy drogi oraz 2 komend policji. Wystąpienia zawierały oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Jedno wystąpienie – do Miejskiego Zarządu Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie – nie zawierało wniosków pokontrolnych, gdyż nie stwierdzono nieprawidłowości w jego działalności.

**3.2.** Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dotyczyły:

- usprawnienia (zdyscyplinowania) działalności Ministerstwa w zakresie realizacji upoważnień ustawowych do wydawania aktów wykonawczych;
- opracowania i przyjęcia do realizacji krajowego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- podjęcia działań organizacyjnych umożliwiających realne sprawowanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym;
- doprowadzenia do pełnej realizacji postanowień zarządzenia Nr 71 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 1998 r. w sprawie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego<sup>74</sup>.

Do kierowników jednostek organizacyjnych zarządzających drogami skierowano wnioski dotyczące:

- podjęcia działań dla likwidacji przyczyn wypadków w miejscach stwarzających znaczne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- uzupełnienia braków w oznakowaniu dróg,

---

<sup>74</sup> Zarządzenie to (niepublikowane) zastąpiło uchwałę Nr 92/93 Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 w sprawie powołania Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i obecnie stanowi prawną podstawę działania RBRD. Zarządzenie to w treści merytorycznej jest identyczne z uchwałą, którą zastąpiło.

- pilnego przeprowadzenia analiz zagrożeń bezpieczeństwa ruchu na drogach objętych zarządem, celem zlokalizowania miejsc stwarzających takie zagrożenie,
- opracowania i wdrożenia brakujących projektów organizacji ruchu,
- ustalenia zasad współpracy z organami Policji, zapewniającej stały dopływ informacji o liczbie i przyczynach wypadków drogowych,
- ustalenia stałych zasad prowadzenia analiz bezpieczeństwa ruchu na zarządzanych drogach oraz wykorzystywania wniosków z tych analiz do planowania działań inwestycyjnych i dotyczących utrzymania dróg,
- wyeliminowania nieprawidłowości w dokumentacji dotyczącej ewidencji i stanu technicznego dróg, a przede wszystkim wprowadzenie takiej dokumentacji tam, gdzie jej dotychczas nie było.

Do organów samorządu terytorialnego skierowano wystąpienia wskazujące na nieprawidłowości w zarządzaniu ruchem, wnioskując o usunięcie tych nieprawidłowości oraz wzmożenie nadzoru nad prawidłowością działania zarządów dróg. Do komend policji skierowano wnioski o poprawie współpracy z zarządami dróg w zakresie analizy przyczyn wypadków drogowych.

**3.3.** Sześciu adresatów wystąpień pokontrolnych zgłosiło na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych. Wszystkie zastrzeżenia zostały oddalone.

**3.3.1. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej** wniósł zastrzeżenia do oceny, iż nie zapewnił warunków do prawidłowej realizacji zadań związanych z identyfikacją i usuwaniem zagrożeń bezpieczeństwa ruchu na drogach – nie wydając niektórych przepisów wykonawczych do ustaw: Prawo o ruchu drogowym, o drogach publicznych oraz Prawa budowlanego. Minister w swych zastrzeżeniach twierdził, że nie wydane przepisy wykonawcze nie regulują bezpośrednio zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu, w związku z tym kwestionował zasadność wniosku pokontrolnego zalecającego usprawnienie pracy Ministerstwa w zakresie wydawania aktów wykonawczych. Zastrzeżenia Ministra zostały decyzją Kolegium NIK w dniu 23 lutego 2000 r. w całości oddalone.

**3.3.2. Przewodniczący Rady Powiatu Warszawskiego oraz Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie** wnieśli zastrzeżenia do oceny, iż projekty organizacji ruchu na warszawskich drogach powiatowych i gminnych były zatwierdzane przez do tego nieuprawniony Zarząd Dróg Miejskich. Na podstawie powyższej oceny sformułowano wniosek pokontrolny do ZDM aby projekty organizacji ruchu przedstawiał do zatwierdzenia organowi ustawowo do tego upoważnionemu – staroście. Natomiast do Rady Powiatu Warszawskiego wnioskowano o spowodowanie aby starosta postępował zgodnie z przepisami prawa – czyli wykonywał czynności organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Obaj adresaci wystąpień pokontrolnych w zastrzeżeniach twierdzili, że ZDM pełni funkcję organu zarządzającego ruchem w Warszawie w sposób uprawniony, na podstawie upoważnienia udzielonego jeszcze przez byłego Wojewodę Warszawskiego. Zastrzeżenia zostały oddalone przez Komisję Odwoławczą, gdyż obowiązujące od 1 stycznia 1999 r. przepisy prawa nie

przewidują możliwości zarządzania ruchem przez organy inne niż ustawowo do tego powołane, a dla dróg gminnych i powiatowych organem takim jest starosta. Uchwały Komisji Odwoławczej zostały 11 lutego 2000 r. zatwierdzone przez Prezesa NIK.

**3.4.** W odpowiedziach na wystąpienia nadesłanych do czasu opracowania niniejszej informacji kierownicy zarządów dróg poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach dla realizacji wniosków pokontrolnych.

W szczególności poinformowano o usunięciu przyczyn zagrożeń bezpieczeństwa ruchu ogółem w 205 miejscach przez niezwłoczne uzupełnienie braków w oznakowaniu dróg oraz usunięciu nieprawidłowości w utrzymaniu przydrożnej zieleni. Poinformowano również o podjęciu niezbędnych działań dla likwidacji miejsc stwarzających zagrożenia bezpieczeństwa ruchu z powodów innych niż braki w oznakowaniu dróg.

Skontrolowane zarządy dróg, które dotychczas tego nie robiły, dokonały analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zleciły wykonanie takich analiz wyspecjalizowanym instytucjom. Zarządy dróg, nie posiadające danych o wypadkach drogowych na zarządzanych drogach, nawiązały współpracę w tym zakresie z odpowiednimi jednostkami Policji. W trakcie tych działań niektóre zarządy dróg ujawniły kolejne miejsca stwarzające zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Charakterystycznym tego stanu przykładem jest Zarząd Dróg Wojewódzkich w Lublinie. Zarząd ten po przeglądzie dróg sporządził wykaz miejsc szczególnie niebezpiecznych. Określono 21 miejsc, w których w latach 1993 – 1999 zdarzyło się od 5 do 63 wypadków (ogółem 371 wypadki) oraz 16 miejsc potencjalnego zagrożenia – ze względu na parametry drogi. Następnie przeanalizowano możliwości usunięcia przyczyn powstawania wypadków i sporządzono 3-letni program poprawy bezpieczeństwa ruchu na lata 2000 – 2002.

Skontrolowane jednostki poinformowały także o przystąpieniu do prac nad opracowaniem i wdrożeniem projektów organizacji ruchu na drogach, dla których takie projekty nie były sporządzone. Termin sporządzenia tych projektów, uzależniony od posiadanych przez zarządy dróg środków finansowych, został w większości odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne określony na połowę 2000 r.

Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych Oddział Północny w Gdańsku poinformowała, że:

- w dniu 30 września 1999 r. został złożony w oddziale "Raport o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych województwa pomorskiego", opracowany przez Politechnikę Gdańską,
- w terminie do 31.12.1999 roku zostanie uzupełniona ewidencja dróg krajowych, a podległe Rejony Dróg Krajowych będą kontrolowane pod względem bieżącej aktualizacji ewidencji,
- w terminie do 1 marca 2000 roku zostaną opracowane i zatwierdzone przez organ zarządzający ruchem projekty organizacji ruchu na wszystkich drogach zarządzanych przez tutejszy oddział.

Poinformowano również o podjęciu długofalowych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach.

W projekcie budżetu miasta Chełm przewidziano opracowanie programu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwzględniającego główne cele określone w programie „Gambit”. Po zatwierdzeniu budżetu miasta na 2000 r. Zarząd Dróg Miejskich zamierza ogłosić przetarg na wykonanie ww. opracowania z terminem realizacji do dnia 30 czerwca 2000 r.

Ponadto poinformowano o przystąpieniu do usuwania nieprawidłowości w posiadanej ewidencji dróg oraz do zakładania dla dróg książek obiektu budowlanego.

Warszawa, dnia      marca 2000 r.

Dyrektor Departamentu  
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski  
Warszawa, dnia **15** marca 2000 r.